

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO 3213-09 CON FECHA 16-X-1979 DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 53 Y ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 53 BIS, 53 BIS 1, 53 BIS 2 Y 53 BIS 3 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA
ADRIANA ALONSO SANDOVAL

Asesor de Tesis:
Lic. Ignacio Garrido Ovín
Cédula Profesional No. 1683979



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO 3213-09 CON FECHA 16-X-1979 DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 53 Y ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 53 BIS, 53 BIS 1, 53 BIS 2 Y 53 BIS 3 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA
ADRIANA ALONSO SANDOVAL

*A MIS PADRES POR SU CARIÑO Y
SOBRE TODO POR SU AMOR,
GRACIAS POR SU APOYO Y SU
CONFIANZA. TODO LO QUE SOYES
GRACIAS A MI MAMITA Y A MI
PAPITO.*

*A MIS HERMANOS QUIENES
SIEMPRE ME HAN BRINDADO SU
APOYO INCONDICIONAL Y SU
CONFIANZA, GRACIAS NANCY,
WENDY Y JOSÉ LUIS.*

*A MIS AMIGOS POR HABERME
BRINDADO TODO ESTE TIEMPO SU
AMISTAD Y SU CARIÑO GRACIAS
OSCAR FLORES ALLENDELAGUA Y
MARÍA ELENA RÍOS DÁVALOS.*

*AL LICENCIADO IGNACIO GARRIDO
OVIN, MI MÁS GRANDE
AGRADECIMIENTO YA QUE GRACIAS A
SU DIRECCIÓN LOGRE LA CONSECUCIÓN
DE ESTE TRABAJO.*

*A LA UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC
A QUIEN SIEMPRE RECORDARE
CON CARIÑO.*

*A MIS PROFESORES A QUIENES
GRACIAS A SU
PROFESIONALISMO Y
DEDICACIÓN LOGRARON FORJAR
EN MI EL DESEO DE
SUPERACIÓN.*

INTRODUCCIÓN

I

CAPÍTULO I EVOLUCIÓN HISTÓRICA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

1.1	Tribunal Mayor de Cuentas	1
1.2	Contaduría Mayor de Hacienda	4
1.3	Auditoría Superior de la Federación	11

CAPÍTULO II ASPECTOS DOCTRINALES SOBRE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1	Servidor Público	20
2.1.1	Concepto	20
2.1.2	Deberes de los Servidores Públicos	23
2.2	Responsabilidad	31
2.2.1	Concepto	31
2.2.2	Tipos de Responsabilidad	34
2.3	Tipos de Responsabilidad Administrativa	34
2.3.1	Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	34
2.3.2	Responsabilidad Resarcitoria	36
2.3.3	Responsabilidad Civil	36
2.3.3.1	Marco Jurídico	37
2.3.4	Responsabilidad Política	37
2.3.4.1	Marco Jurídico	39
2.3.5	Responsabilidad Penal	39

2.3.5.1	Marco Jurídico	42
CAPÍTULO III RESPONSABILIDAD RESARCITORIA		
3.1	Responsabilidad Resarcitoria	43
3.1.1	Concepto	43
3.1.2	Naturaleza Jurídica de la Sanción	44
3.1.3	Determinación de Daños y Perjuicios	46
3.1.4	Autoridad Competente para la Instrucción del Procedimiento de Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria	48
3.1.5	Sujetos que Incurren en Responsabilidad Resarcitoria	49
3.1.6	Prescripción de Responsabilidades Resarcitorias	50
3.1.7	Destino y Aplicación del Resarcimiento	54
3.2	Tipos de Responsabilidad Resarcitoria	55
3.3	Tipos de Pliegos	56
3.3.1	Pliego de Observaciones	56
3.3.2	Pliego de Observaciones No Solventado	56
3.3.3	Pliego de Responsabilidades	57
3.4	Actos Preparatorios	58
3.4.1	Dictamen Técnico	58
3.4.2	Oficio de Promoción para el Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria	58
3.4.3	Expediente Técnico	60
3.5	Marco Jurídico de la Responsabilidad Resarcitoria	60
3.5.1	Lineamientos para el Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria	63

3.6	Supletoriedad Prevista en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación	64
-----	---	----

CAPÍTULO IV PROCEDIMIENTO PARA EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA RESARCITORIA

4.1	Expediente Técnico	67
4.2	Pliego de Observaciones	67
4.3	Acuerdo de Inicio del Procedimiento de Responsabilidades Resarcitorias	68
4.4	Oficios Citatorios	69
4.5	Notificación	71
4.5.1	Por Instructivo	71
4.5.2	Por Edictos	72
4.6	Audiencia	73
4.6.1	Comparecencia del Presunto Responsable	74
4.6.2	Ofrecimiento, Admisión y Desahogo de Pruebas	76
4.6.3	Alegatos	77
4.6.4	Cierre de la Instrucción	78
4.7	Resolución	79
4.7.1	Resolución de Inexistencia de Responsabilidad o Absolutoria	80
4.7.2	Condenatoria (Pliego Definitivo de Responsabilidades)	81
4.8	Propuesta de modificación del artículo 53 y adición de los artículos 53 Bis, 53 Bis-1, 53 Bis 2 y 53 Bis-3 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación	83

CONCLUSIONES

89

BIBLIOGRAFIA

93

INTRODUCCIÓN

El 29 de diciembre del año 2000, el Congreso de la Unión le otorga nuevas atribuciones a la Auditoría Superior de la Federación para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública con lo que se consolida plenamente su autonomía técnica y de gestión, otorgándole mayor seguridad jurídica a las entidades fiscalizadas, así como transparencia y certeza en los resultados de las revisiones.

Asimismo se faculta al Órgano de Fiscalización Superior de la Federación para determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, así como para fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes; es decir, conocer, sustanciar y resolver los procedimientos administrativos de responsabilidades que se desprendan de los fincamientos de responsabilidades resarcitorias promovidos por la Auditoría Superior de la Federación con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública o del Informe de Avance de Gestión Financiera.

El citado procedimiento de responsabilidades resarcitorias se encuentra previsto en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en concreto se va a hablar del procedimiento antes mencionado ya que hoy en día dicha Ley no contempla elementos esenciales dentro del procedimiento, ocasionando con ello que la autoridad tome decisiones arbitrarias e

imparciales, es por ello que se va a realizar un análisis de las responsabilidades civiles, penales, políticas y administrativas.

En razón de lo anterior y dado el sentido de la presente investigación surge el siguiente cuestionamiento ¿Cómo se pueden subsanar las carencias del procedimiento de fincamiento de responsabilidad resarcitoria previsto en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación?.

El objeto de la presente investigación consistió en analizar las carencias que presenta el procedimiento de responsabilidad resarcitoria instruido por la Auditoría Superior de la Federación previsto en el artículo 53 de la citada Ley, lo anterior deriva del rezago de los expediente que el órgano de fiscalización superior de la Federación presenta a consecuencia de las lagunas de la multicitada Ley.

Por lo que se considera que se deberán efectuar una serie de adiciones y modificaciones con el propósito de mejorar el marco normativo que regula las actividades que se desprenden de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, por lo que se hace necesario modificar el artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación a efecto de prever las diferentes etapas del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias buscando con ello una mayor transparencia en las acciones que se realizan y dar a las personas involucradas en el procedimiento seguridad jurídica, con absoluta legalidad y transparencia.

El procedimiento documental de la presente investigación se sustenta básicamente en la normatividad interna del Órgano Superior de la Federación como son los Lineamientos que se utilizan para el procedimiento en estudio y

en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ya que por tratarse de un procedimiento relativamente nuevo no hay muchos autores que traten el tema, por lo cual este trabajo fue en su mayor parte investigación de campo basada en los casos prácticos que se manejan en la Auditoría Superior de la Federación.

Razón por la cual resulta importante que las nuevas funciones asignadas a la Auditoría Superior de la Federación, principalmente las relativas a fincar, cuenten con una Ley que contemple todas y cada una de las etapas del procedimiento administrativo de fincamiento de responsabilidad resarcitoria con estricto apego a derecho.

A efecto de realizar una adecuada investigación, se ha dividido en cuatro capítulos la presente investigación, siendo que el primero de ellos se estudiará el origen y la razón de ser de la Auditoría Superior de la Federación. En el segundo capítulo se estudiarán los aspectos doctrinales de los servidores públicos a efecto de determinar las responsabilidades en que pueden incurrir los mismos, así como las diversas leyes que regulan los diferentes tipos de responsabilidades. En el tercer capítulo se analizará la responsabilidad resarcitoria, la naturaleza de la sanción resarcitoria, la Autoridad Competente para la instrucción del Procedimiento, los sujetos que incurrir en la misma y los Tipos de Pliegos, finalmente en el capítulo cuarto se analizarán las etapas del procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias como lo establece la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, posteriormente señalando una serie de modificaciones y adiciones al artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

CAPÍTULO I EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

1.1 Tribunal Mayor de Cuentas

Con motivo de la Conquista perpetrada por los españoles, se fundó el Tribunal Mayor de Cuentas, dejando atrás el sistema primitivo del pueblo azteca que contaba con procedimientos muy elementales para contabilizar los bienes que provenían de los impuestos que rendían sus súbditos; la principal función del Tribunal Mayor de Cuentas consistió en revisar el estado de la Real Hacienda, así como la de formular las observaciones necesarias a fin de reprender los abusos que pudieran encontrarse con motivo de la revisión, éste Tribunal estuvo en funciones durante tres siglos.

“El Tribunal Mayor de Cuentas fue fundado en 1437 por el rey Juan II de Castilla; al final de ese siglo Cristóbal Colon descubrió América y una de las principales preocupaciones de la monarquía española fue el control y la administración de los nuevos territorios, al inicio del siglo XVI, los nuevos colonos comenzaron a descubrir oro, plata y diversas materias primas valiosas, de tal manera que se tuvo la necesidad de supervisar los negocios de las nuevas tierras, por lo que se incrementó considerablemente el control sobre las mismas. Los oficiales reales administraban las economías de las colonias, recaudaban rentas e impuestos y eran directamente responsables ante el rey”¹, sin embargo, en la medida en que la administración de las nuevas tierras fue más compleja, y el espacio para la corrupción por parte de los oficiales reales se incrementó, por lo que se hizo

¹ Luis Carlos Ugalde. La Cámara de Diputados en México LVII, pp154.

necesario contar con una forma más institucionalizada para supervisar las finanzas de las colonias.

Posteriormente el rey Felipe III promulgó la fundación de tres Tribunales de Cuentas en 1605, cuyas oficinas principales estarían localizadas en la ciudad de México, Lima, Perú, y en Santa Fe, Colombia. Los oficiales reales operaban dentro de los Tribunales de Cuentas que devinieron instituciones para el control político y económico de las colonias durante tres siglos.

“Después de su independencia de España, México estableció su primera “Constitución de la República” en 1824, en la que se faculta al Congreso para “determinar los gastos gubernamentales, las contribuciones fiscales para cubrir los gastos públicos, los medios para recaudar cuotas e impuestos, así como determinar la autoridad competente para revisar las Cuentas Gubernamentales.”²

“La tarea concreta del Tribunal Mayor de Cuentas fue inspeccionar las Cuentas de la Hacienda Real de la propia España. Años después serviría para vigilar a los conquistadores, que debían enviar a la metrópolis el denominado “quinto real”, es decir, el 20% de las ganancias que obtenían en oro, plata, piedras preciosas y objetos valiosos, sin embargo en 1510 se le asignaron dichas funciones al Consejo de Hacienda”.³

² S/A, Origen y Evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda, pp. 16-22.

³ Álvaro Cepeda, La Contaduría Mayor de Hacienda, pp. 48.

Una vez lograda la Independencia, se facilitó el tránsito de una sociedad colonial y eclesiástica a una sociedad civil, mediante la construcción de un Estado que reuniera y conservara los intereses más representativos.

“Y debido a que la “Constitución Federalista Mexicana” facultó al Congreso para fijar contribuciones que fueran necesarias para cubrir los gastos generales, el Gobierno Federal en 1824 expidió el decreto denominado “Sobre el Arreglo de la Administración Pública” en éste se suprime el Tribunal Mayor de Cuentas y se crea la Contaduría Mayor de Hacienda otorgándole funciones de examen y glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el Secretario del Departamento de Hacienda y Crédito Público (hoy la Secretaría de Hacienda y Crédito Público). La Contaduría Mayor de Hacienda se crea como órgano dependiente de la Cámara de Diputados, misma que estaba dividida en la sección de Hacienda y de Crédito Público.”⁴

“Mediante decreto publicado en 1826, se dispuso que la Contaduría Mayor de Hacienda en el ejercicio de sus funciones de revisión de cuentas comunicaría a los responsables los resultados derivados del examen; asimismo solo se señalaba al Contador Mayor de Hacienda como el único facultado para examinar los presupuestos de gastos y las cuentas de la Secretaría del Despacho de Hacienda, con el objeto de realizar las observaciones y reclamaciones.”⁵

⁴ José Trinidad Lanz Cárdenas, La Contraloría y el Control Interno en México, pp. 64-88.

⁵ IDEM

Se abroga la “Constitución Federalista Mexicana” en 1836, sustituyéndola por la “Constitución de las Siete Leyes”, ésta se tornó como Constitución Absolutista que respetó las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda y la dejó funcionar con todas las funciones y atribuciones que le otorgó la Constitución Federalista de 1824, hasta que en 1838 pasó a formar parte nuevamente del Tribunal Mayor de Cuentas, que fue reestablecido por Ley el 14 de marzo de 1836.

Se deroga el Tribunal Mayor de Cuentas y se le restituyen las funciones de control y vigilancia de la Hacienda Pública del país.

1.2 Contaduría Mayor de Hacienda

En octubre de 1824, el Gobierno Federal expidió decreto “Sobre el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública” mismo que determina suprimir el Tribunal Mayor de Cuentas, el cual funcionó durante tres siglos, y no fue hasta el 4 de octubre de este año que nuestra Carta Magna estableció la facultad exclusiva del Congreso General para fijar los gastos generales de la nación, establecer las contribuciones necesarias, determinar su inversión y tomar anualmente las cuentas de Gobierno.

En 1836 se promulga la creación de un comité de la Cámara de Diputados llamado Comisión Inspectorá para supervisar el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Contaduría Mayoría de Hacienda fue la oficina auditora de la Cámara de Diputados, cuya tarea consistió en apoyar a los legisladores en la supervisión y revisión de las finanzas, gastos, legalidad y eficacia en las operaciones gubernamentales.

“Solo en tres ocasiones y por breves periodos, en 1838, 1853 y 1865, se abrogó el estatuto legal y se suspendió la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, para ser sustituida por la anterior organización colonial conocida como el Tribunal Mayor de Cuentas. Estos intentos de restablecer esa institución colonial se debieron a los esfuerzos de los grupos conservadores para tratar de reconstruir “el viejo régimen”. Desde luego, la historia mexicana del siglo XIX puede ser vista como un largo periodo de lucha entre grupos liberales y conservadores. Fue precisamente cuando los conservadores estaban a cargo del poder ejecutivo cuando el Tribunal Mayor de Cuentas se restableció en lugar de la Contaduría.”⁶

“En la época del Porfiriato, en 1896 el Congreso expide la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual le otorga mayores facultades a la misma señalándose entre otras la de glosa de cuentas del Tesorero Federal, del Tesorero del Distrito Federal y de las entidades federativas, así como el registro de avisos de fianzas otorgadas a empleados o agentes de manejo de fondos, intervención en los cortes de caja, en caso de funcionarios que disfrutasen de fuero constitucional, y finalmente hacer del conocimiento de la Cámara de Diputados las responsabilidades de aquellos por conducto de la Comisión Inspector, entre otras.”⁷

⁶ Op Cit

⁷ Miguel Rico Ramírez, Contaduría Mayor de Hacienda, pp15-20.

En 1904, se expidió la segunda Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, lo que derogaba a la expedida en 1896; con la Constitución de 1917 se le atribuye la facultad al Poder Legislativo de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y de establecer una Comisión Legislativa que se encargara de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones de la Contaduría; en 1936, el Presidente de la República, el General Lázaro Cárdenas, promulga la tercera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

“Conforme a la Ley Orgánica de 1936, la Contaduría Mayor de Hacienda tenía a su cargo la revisión y la glosa de las cuentas anuales del erario federal, distrito federal y territorios Federales, de la beneficencia pública lotería nacional, y demás oficinas que manejarán fondos o valores de la Federación. Esta revisión y glosa comprendía el examen no sólo de las partidas de ingresos y egresos, sino una revisión legal, numérica y contable de esas partidas, cuidando que tales partidas estuvieran debidamente justificadas y comprobadas. Asimismo la Contaduría Mayor de Hacienda también podía practicar las visitas de carácter especial que estimara necesarias, con previa aprobación de la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados.”

“Posteriormente se le hicieron reformas y adecuaciones puesto que entre otras se dispuso que el Ejecutivo debería remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda los estados de contabilidad que resumiesen sus cuentas anuales; y se precisaba que la que la Contaduría Mayor de Hacienda disponía de un año, a partir de la recepción de los estados de contabilidad, para realizar la revisión y glosa.

El 29 de diciembre de 1978 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual tuvo vigor hasta el año 2000, con ésta se le confiere funciones de contraloría en la revisión de la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal”.⁸

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda las principales atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda fueron las siguientes:

- Verificar que las operaciones, programas y actividades del gobierno Federal cumplen con las disposiciones existentes y las leyes relacionadas.
- Examinar si los gastos y los proyectos de inversión del gobierno Federal están emprendiéndose de acuerdo con el presupuesto original.
- Analizar el uso y la aplicación de los subsidios federales y las transferencias gubernamentales a las entidades públicas y privadas.
- Evaluar los logros de las principales políticas y programas del gobierno, así como el grado de eficiencia y eficacia para alcanzarlos.
- Promover ante las autoridades competentes, la persecución de supuestas irregularidades por parte de funcionarios públicos, sea por delitos administrativos o penales.

⁸ Plan de Profesionalización, Curso de Inducción a la Auditoría Superior de la Federación, pp 4.

- Para apoyar sus responsabilidades de supervisión, la Contaduría tiene la autoridad legal para realizar investigaciones en el sitio, requerir información escrita, revisar documentos oficiales, conducir auditorías y sostener entrevistas y audiencias con funcionarios públicos. Si una entidad restringe el acceso a la información o impide la práctica de las auditorías e investigaciones en el lugar, tales hechos se reportarán a la Cámara de Diputados para que decida las medidas a tomar.

La Contaduría Mayor de Hacienda recibe la Cuenta Pública de parte del Poder Ejecutivo Federal vía Comisión de Presupuesto, alrededor del 10 de junio siguiente a la finalización del año fiscal.

La Contaduría prepara el Informe Previo sobre la Cuenta Pública, en el cual se proporcionan los puntos de vista generales y las opiniones basadas en una primera revisión de ese documento, este informe es enviado a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Presupuesto, alrededor del 10 de noviembre siguiente a la finalización del año fiscal.

Con base en el citado Informe Previo y en su propio análisis, la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados elabora un dictamen legislativo de la Cuenta Pública concerniente al año fiscal previo y lo entrega para su discusión a la Cámara de Diputados en el mes de noviembre, el dictamen sirve de base para la discusión y la votación de la Cuenta Pública.

Una vez terminada esta fase, la Contaduría Mayor de Hacienda comienza a obtener información para corroborar que los datos contenidos en la Cuenta Pública sean correctos. Para ello, realiza auditorías, visitas

domiciliarias, revisa documentos y sostiene entrevistas y audiencias de las entidades que no son supervisadas.

Con la información que consigue produce el Informe de Resultados de la Cuenta Pública, que se entrega a la H. Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia, el 10 de septiembre del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, esto es, casi dos años después de la terminación del año fiscal en cuestión. El Informe de Resultados describe las irregularidades, acciones ilegales, prácticas de mala administración y desviaciones del presupuesto original encontradas en el curso de las investigaciones.

Con base en este informe, la Contaduría envía los Pliegos de Observaciones a las entidades públicas y privadas en la que se presume la existencia de irregularidades, la entidades notificadas tienen 45 días para responder a los pliegos que se les formularon, y de ser el caso si aceptan los cargos, están obligadas a proporcionar los nombres de los funcionarios culpables y a notificar el tipo de sanciones que se les han impuesto. Usualmente, se hace una promesa de reponer los fondos faltantes de ser el caso. Pero si dichas niegan los cargos entonces deben ofrecer los documentos y las evidencias que demuestren su inocencia.

Si la respuesta no se entrega dentro del plazo de los 45 días, los funcionarios de las entidades serán sancionados; las cuales pueden provenir de otros actos o comportamientos impropios en el cargo o comisión encomendada. Si los Pliegos de Observaciones no son invalidados o

refutados por las entidades involucradas, se pueden seguir tres cursos de acción:

La Contaduría Mayor de Hacienda puede emitir Pliegos de Responsabilidades, dirigidos a funcionarios públicos que se encontraron responsables de malos manejos para que repongan los fondos faltantes, dichos pliegos son créditos fiscales, esto es, pagarés en los cuales dichos funcionarios públicos se obligan a reponer a la Hacienda Pública Federal los fondos faltantes.

Si las sanciones administrativas se aplican en términos de las leyes que regulan el funcionamiento del gobierno Federal, la Contaduría Mayor de Hacienda entrega los casos a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a efecto de que ésta persiga y sancione todas aquellas responsabilidades civiles y administrativas.

Si de la conducta irregular se desprendía responsabilidad penal, la Contaduría Mayor de Hacienda presentaba una acusación formal ante la Procuraduría General de la República, instancia que se hacía responsable de perseguir y sancionar a los funcionarios implicados.

La Contaduría Mayor de Hacienda no tenía las atribuciones legales para sancionar y perseguir directamente todos aquellos que han sido encontrados presuntamente culpables de corrupción, de conductas ilícitas o de malos manejos. Para aplicar las sanciones, la Contaduría tiene que solicitar la intervención de diversas dependencias del ejecutivo: la PGR, la SECODAM, y la SHCP, que son “agentes políticos” del Presidente de la

República, siendo este último el principal “agentes políticos” del Poder Ejecutivo a quien se le esta supervisando y sancionando. Por consiguiente, este método indirecto para que los “agentes políticos” emprendan sanciones contra su principal, limita la autoridad de la Contaduría Mayor de Hacienda y se hace de las sanciones un proceso burocrático bloqueado frecuentemente por intereses políticos y de grupo en el interior del Poder Ejecutivo.

Posteriormente, el 14 de mayo de 1980 se publicó el primer Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual fue abrogado por el del 5 de agosto de 1988.

1.3 Auditoría Superior de la Federación

“Diversas consideraciones sustentaron la evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda hacia una nueva entidad fiscalizadora, entre las que cabe mencionar:

- Avanzar en la reforma de gobierno a fin de que la gestión pública sea ejercida con absoluta transparencia.
- Ejercer cabalmente las facultades de fiscalización del Poder Legislativo, particularmente sobre los órganos del Ejecutivo, en materia de control presupuestario, financiero y de desempeño.
- Fortalecer el esquema de control y supervisión de la gestión pública federal, mediante una reforma de vigencia en la función y competencia de la actuación de la entidad fiscalizadora superior, al tiempo que permita

materializar su imprescindible vinculación con los órganos de control interno de la administración pública federal, para contribuir al adecuado equilibrio de poderes y asegurar efectivamente, que éstos límites controlen y complementen.

- Establecer un sistema de control externo que responda cabalmente a una sociedad que exige una rendición de cuentas claras y puntuales.”

El 28 de noviembre de 1989 el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad consistía en crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación.

Entre algunos de los objetivos de la iniciativa destacaron: la modernización en su función pública; el ejercicio de la transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos; fungir como un auténtico órgano de auditoría superior independiente del Ejecutivo, con autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones y que fuera reconocido por la ciudadanía en general.

El 30 de julio de 1999 fueron reformados los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se publicaron en el Diario Oficial las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, las cuales dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación

dicha, como parte central de un sistema coherente e integrado de control y evaluación.

El Órgano de Fiscalización Superior de la Federación hoy conocido como la Auditoría Superior de la Federación tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 74, fracción IV, párrafo cuarto, y 79, establecen atribuciones y facultades de ésta institución y cuyo objetivo principal consiste en:

El efectuar la revisión de la Cuenta Pública Federal con objetividad, imparcialidad y oportunidad para merecer la confianza y credibilidad de la sociedad en su conjunto; Fomentar gestiones públicas responsables, orientadas a la obtención de resultados y a la satisfacción de las necesidades de la población;

Apoyar al H. Congreso de la Unión y al Gobierno Federal en la solución de problemas estructurales y en la identificación de oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones públicas, esto es de manera general, y en específico entre otras facultades, , de acuerdo con el artículo 92, fracción VII, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ésta facultad le correspondía a la Unidad de Evaluación y Control, la cual forma parte de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, órgano que tiene por objeto, coordinar las relaciones entre ésta y la Auditoría Superior de la Federación, evaluar su desempeño y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.

Ante la nueva ley puede surgir el supuesto de que la Comisión de Vigilancia o la Unidad de Evaluación y Control insistan en que la última llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la Auditoría Superior de la Federación; por ello, ante tales perspectiva se consideró conveniente realizar algunas propuestas para resolver el problema que se pueda presentar.

Por lo antes mencionado, actualmente el ente fiscalizador de la Cámara de Diputados goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y asume cabalmente sus responsabilidades en el proceso de rendición y revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El 25 de julio de 2000 fue aprobado el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual regía a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

El 29 de diciembre de 2000 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Fiscalización Superior de la Federación la cual da origen a la Auditoría Superior de la Federación, dicha ley abroga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978 y conforme a lo dispuesto en sus artículos transitorios subsecuentes se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que contravengan o se opongan a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Con las citadas reformas la Auditoría Superior de la Federación se le concede autonomía técnica y de gestión para evitar cualquier presión u orientación de algún partido político o institución quisiera ejercer. Existe coordinación con la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la H. Cámara de Diputados; dicha institución tendrá independencia en el manejo de recursos humanos, materiales y financieros, así como el control previo y posterior, es decir las auditorías podrán iniciar a partir de los informes semestrales y no hasta tener la Cuenta Pública.

En la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se establece que la forma de auditar, las revisiones a realizar y su alcance debe basarse en una plantación rigurosa en técnicas y procedimientos con alto sentido profesional.

Además, el texto constitucional hace énfasis en ampliar las revisiones hacia los aspectos de desempeño, esto es, que no solamente se harán auditorías sobre aspectos financieros de comprobación y justificación del gasto, sino que las revisiones se extenderán hacia los programas que desarrolla el gobierno para conocer e informar si cumplen con los objetivos; si están dando el servicio que propusieron ofrecer; si se terminaron en tiempo los programas, sobre otros aspectos relacionados con al calidad del servicio y con el número de beneficiarios.

También participa en el diseño y aplicación de las normas que tienen que ver con la contabilidad, los procedimientos internos, la ejecución del ingreso y el ejercicio del gasto, se le confiere la atribución de extender sus

revisiones a los órganos autónomos como son: Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, universidades entre otras.

Por otro lado, no se debe perder de vista que la Auditoría Superior de la Federación es una entidad que sirve de apoyo a la Cámara de Diputados para la revisión de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera, y si bien goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, también está sujeta a que la Cámara de Diputados en ejercicio de sus facultades coordine y evalúe, su desempeño, en los términos que disponga la ley, en este sentido puede solicitar a la Auditoría Superior de la Federación información o documentación que requiera en ejercicio de sus funciones.

Una de las facultades más importantes que se le atribuye a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación es la de realizar el fincamiento de responsabilidades a servidores públicos, cuando de la revisión o auditoría se desprenda un daño patrimonial que afecte el erario público e imponer las sanciones correspondientes por el incumplimiento en los requerimientos de información que haya ordenado la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación informa de los resultados de la Cuenta Pública a través del Informe Previo y del Informe de Resultados que se presentan anualmente a través de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el Informe Previo dentro de los 10 primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal.

Dicho informe es un análisis de cómo la evolución económica del país influyó y se vio influida por las finanzas gubernamentales y si éstas se ejecutaron de acuerdo con lo aprobado por el Poder Legislativo, tanto en términos de sus montos como su procedencia y destino.

De esta manera, el Informe Previo cumple dos propósitos fundamentales, el primero es arrojar indicios sobre las auditorías a realizar por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, y el segundo es el de proporcionar a los diputados información que les sirva de apoyo en la comparecencia de funcionarios del Poder Ejecutivo, convocados para explicar el origen y uso de los recursos públicos asignados a los programas de las respectivas entidades gubernamentales bajo su responsabilidad.

La Auditoría Superior de la Federación debe elaborar y rendir a la Cámara de Diputados el Informe sobre el Resultado de la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal, por conducto de la Comisión de Vigilancia, en los 10 primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción, en este informe se presentan los resultados del Programa Anual de Auditorías Visitas e Inspecciones que elabora la Auditoría Superior de la Federación y que aprueba la H. Cámara de Diputados, y es a partir de los resultados que obtenidos que se llevan las siguientes acciones, Oficios de Recomendaciones, Pliegos de Observaciones, Promoción de Sanciones, Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Oficio de Señalamiento, Oficio de Resarcimiento Espontáneo, Promoción de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias y finalmente la Denuncia Penal.

Si de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos Federales la Auditoría Superior de la Federación procederá a:

- Determinar daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas;
- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.
- Presentar denuncias o querellas penales a que haya lugar, y
- Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes.

La nueva concepción de la Auditoría Superior de la Federación a través de la revisión y fiscalización superior que por mandato constitucional realiza, nos obliga reflexionar sobre el papel que le corresponde desempeñar en la promoción y el fomento de prácticas de buen gobierno, para que las instituciones públicas respondan de forma más eficiente ante retos que hoy impone la transformación social y política de nuestro país.

Con lo anterior, se ejerce la tarea de evitar la corrupción y fomentar la cultura de rendición de cuentas en México, el trasfondo de la rendición de cuentas es indudablemente la convicción de que nuestro avance democrático sería incompleto y cuestionable si no se caracteriza de políticas e instituciones que permitan realizar a cabalidad de fiscalización sobre el uso de recursos públicos que emanan de la sociedad mexicana.

La Entidad de Fiscalización Superior se ha ido transformando en concordancia con las tendencias actuales de la fiscalización superior en el mundo y con el nuevo entorno democrático del país.

Ante este panorama la Auditoría Superior de la Federación asume la responsabilidad de fortalecer y desarrollar sus diversos ámbitos institucionales, a fin de fomentar prácticas de buen gobierno que desalienten desempeños eficientes y actos de corrupción.

El Órgano de Fiscalización Superior de la Federación promueve las mejores prácticas gubernamentales a través de la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas fijadas en los Programas Federales conforme a los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación a efecto de valorar el desempeño de las entidades fiscalizadas y la eficiencia, eficacia y economía en los usos de los recursos.

CAPÍTULO II ASPECTOS DOCTRINALES DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1 Servidor Público

2.1.1 Concepto

La administración pública considerada como uno de los elementos de la estructura del Estado, requiere de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad del mismo.

En tal virtud, es conveniente distinguir entre el órgano y su titular, pues mientras que el primero representa una unidad abstracta, es decir, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses laborales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Título Cuarto denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, concretamente en el artículo 108, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto

Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Con la reforma, en diciembre de 1982, al Título Cuarto Constitucional, se fijaron las bases legales para la regulación de la relación de servicios entre el Estado y sus trabajadores, con un enfoque diferente del derecho laboral y laboral burocrático, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los principios fundamentales que orientan el ejercicio de la función pública.

Aún cuando se ha manifestado que el término servidor público es poco afortunado, en virtud de que confunde la parte con el todo, pues sólo podrían tener ese carácter los empleados de los servicios públicos, además de que indebidamente se incluyen en dicho concepto a trabajadores que no participan en funciones públicas, como los obreros de empresas del Estado; es de mencionarse que desde el punto de vista objetivo, tal y como lo señala la exposición de motivos de la reforma al Título Cuarto Constitucional, con esa denominación se pretende incluir a todos los trabajadores del Estado por la idea de servicio que debe imperar en ellos, no por la dependencia o entidad en la que trabajen, además de que, aparte de la naturaleza de la función que realicen, si participan en alguna actividad que el estado haya asumido en razón del interés público, como es el caso de sus empresas industriales y comerciales, que forman parte de la Administración Pública

Paraestatal, quedarán incorporados al régimen especial de sujeción que impone el interés general.

En el mismo sentido se manifiesta Guillermo Haro, cuando sostiene que “Por lo que hace a la introducción que hace la última reforma constitucional del término “servidor público”, éste nos parece correcto, ya que engloba en su totalidad a toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública. Incluyendo inclusive a los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial, etcétera. Este término uniformador nos ayuda enormemente para referirnos con mayor precisión al universo de personas ligadas con el Estado”.⁹

Respecto de los “funcionarios y empleados”, es una cuestión muy debatible en la doctrina señalar cuáles son los caracteres que los separan. Entre las opiniones que se han expresado para hacer la distinción, podemos señalar la que considera que el funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el empleado sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública.¹⁰

Lo cierto es que se trate de funcionarios o empleados públicos, ambos quedan comprendidos dentro del término servidor público.

⁹ Guillermo Haro Belchez, La Reforma de la Función Pública en México, pp. 213.

¹⁰ Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, pp 130-147.

2.1.2 Deberes de los Servidores Públicos

En el lenguaje ordinario deber indica el comportamiento al que un individuo está obligado de conformidad con una regla o precepto, ya sea de carácter moral, religioso o jurídico.

Por deber jurídico, lo entendemos como el comportamiento requerido por el derecho, donde la conducta es obligada de conformidad con una norma jurídica histórica (nacional o internacional), es decir que todo aquello que es jurídicamente obligatorio constituye un deber jurídico, ya que la característica más general y relevante del derecho en todo tiempo y lugar, es que su presencia indica que cierta conducta humana deja de ser optativa, convirtiéndose, así, en obligatoria.

De acuerdo con su origen el deber jurídico puede ser impuesto directamente por el orden jurídico o, bien, puede surgir por un acto consensual; es decir, los individuos, mediante el uso de facultades otorgadas por el orden jurídico, pueden “auto imponerse” obligaciones.

En este sentido, cuando los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incurren en actos u omisiones que generan un incumplimiento a sus obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, incurren en una responsabilidad, la cual por su naturaleza, es de carácter administrativo disciplinario, y trae como consecuencia la imposición de una sanción.

Al respecto, en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se establecen veinticuatro obligaciones que deben observar los servidores públicos mismas que consisten en lo siguiente:

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

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

Fracción III.-Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

Fracción IV.-Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

Fracción V.-Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e

impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

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

Fracción VII.-Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

Fracción VIII.-Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

Fracción IX.-Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

Fracción X.-Abstenerse de 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;

Fracción XI.- 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 aquellos 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 el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

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

en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

Fracción XIII.-Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

Fracción XIV.-Abstenerse de 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 para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

Fracción XV.-Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

Fracción XVI.-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;

Fracción XVII.-Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

Fracción XVIII.-Denunciar por escrito ante la Secretaría 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 en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

Fracción XIX.-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;

Fracción XX.-Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación

de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

Fracción XXI.-Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

Fracción XXII.-Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

Fracción XXIII.-Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, 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, y

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

Asimismo, en el artículo 12 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se señalan responsabilidades para los servidores públicos de la Secretaría de la Función Pública que incumplan las obligaciones establecidas en el artículo 8; y en el artículo 17, de la citada ley menciona que la Secretaría impondrá las sanciones correspondientes a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades cuando se abstengan injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a lo previsto por esta ley, o incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa; y en su artículo 13 establece en qué consistirán las sanciones que se apliquen por falta administrativa.

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

2.2 Responsabilidad

2.2.1 Concepto

El concepto de “responsabilidad” ha sido objeto de diversas controversias entre los distintos juristas; pues existen un sinnúmero de teorías que explican sus fundamentos y alcances.

La voz “responsabilidad” proviene del latín “respondere” que significa prometer, merecer, pagar. Así “responsalis” significa: el que responde (fiador); en un sentido más restringido “responsum” (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien. En este sentido “respondere” se encuentra estrechamente relacionada con “spondere”, la expresión solemne en la forma de la “stipulatio”, por la cual alguien asumía una obligación, así como “sponcio”, palabra que designa la forma más antigua de obligación.

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

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

En este sentido la responsabilidad presupone un deber, del cual debe responder el individuo. Entendiéndose por deber u obligación a la conducta que de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir, por parte del sujeto obligado.

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

Para los fines de este estudio, por “responsabilidad” se entiende la obligación de soportar las consecuencias derivadas del incumplimiento de un deber; es decir, se traduce en un imperativo de atenerse a las consecuencias, en la imposición de una conducta consistente en soportar una sanción.

Existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad, una la llamada responsabilidad por culpa y otra conocida como responsabilidad objetiva o absoluta.

En el caso de la responsabilidad por culpa, la aplicación de sanciones al individuo considerado responsable supone una “culpa” por parte del autor del hecho ilícito; esto es, las consecuencias de sanción se aplican al responsable sólo cuando el autor cometió el hecho ilícito o tuvo la intención de cometerlo; para la responsabilidad objetiva, por el contrario, no es relevante 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.

La administración pública considerada como uno de los elementos de la estructura del Estado, requiere de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad del mismo.

En tal virtud, es conveniente distinguir entre el órgano y su titular, pues mientras que el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses laborales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Título Cuarto denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, concretamente en el artículo 108, 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 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.

Con la reforma, en diciembre de 1982, al Título Cuarto Constitucional, se fijaron las bases legales para la regulación de la relación de servicios entre el Estado y sus trabajadores, con un enfoque diferente del derecho laboral y laboral burocrático, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y

sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los principios fundamentales que orientan el ejercicio de la función pública.

Aún cuando se ha manifestado que el término servidor público es poco afortunado, en virtud de que confunde la parte con el todo, pues sólo podrían tener ese carácter los empleados de los servicios públicos, además de que indebidamente se incluyen en dicho concepto a trabajadores que no participan en funciones públicas, como los obreros de empresas del Estado; es de mencionarse que desde el punto de vista objetivo, tal y como lo señala la exposición de motivos de la reforma al Título Cuarto Constitucional, con esa denominación se pretende incluir a todos los trabajadores del Estado por la idea de servicio que debe imperar en ellos, no por la dependencia o entidad en la que trabajen, además de que, aparte de la naturaleza de la función que realicen, si participan en alguna actividad que el Estado haya asumido en razón del interés público, como es el caso de sus empresas industriales y comerciales, que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, quedarán incorporados al régimen especial de sujeción que impone el interés general.

2.3 Tipos de Responsabilidad Administrativa

2.3.1 Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

En el momento en que a un individuo se le otorga un cargo en el Estado y aquel acepta, queda incorporado al sector público sujeto a un régimen jurídico estricto de derecho público.

En éste sentido el artículo 109 Constitucional, en su fracción III, establece que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; tales principios se encuentran salvaguardados por las obligaciones que para los servidores públicos señala el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Se puede considerar que la responsabilidad administrativa se presenta cuando el servidor público mediante un acto u omisión causa un daño o perjuicio a la Hacienda Pública, o cuando infringe alguna disposición legal o reglamentaria de carácter administrativo, en este sentido se observan dos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; a saber, la responsabilidad de tipo resarcitoria y la responsabilidad de tipo sancionadora, ésta última para los efectos de nuestra exposición será comentada.

La responsabilidad sancionadora, se presenta cuando un servidor público realiza actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que se hace acreedor a sanciones administrativas, previstas en la propia Ley

2.3.2 Responsabilidad Resarcitoria

La responsabilidad resarcitoria se presenta cuando un servidor público o particular, mediante un acto u omisión ocasiona un quebranto a la Hacienda Pública, por lo que debe resarcir los daños y perjuicios causados. Es decir, que la responsabilidad resarcitoria tiene por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio (art. 47 LFSF).

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

2.3.3 Responsabilidad Civil

La responsabilidad civil se presenta cuando un servidor público mediante un acto u omisión, y en ejercicio de la función pública encomendada, cause un daño o perjuicio a un particular (persona física o moral). Esta responsabilidad puede generarse a cargo de cualquier servidor público, pudiendo acudir directamente el particular a la dependencia o entidad en la que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, para que ésta resuelva si paga o no la indemnización por los daños o perjuicios ocasionados; sin perjuicio de que el particular afectado pueda acudir ante los tribunales ordinarios correspondientes. En este sentido, es de desatacarse que el Estado, sólo es responsable del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las funciones que les

estén encomendadas, teniendo el Estado la atribución de repetir, en contra de estos servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares, como lo señala el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En este orden de ideas debe entenderse por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación; asimismo, se entiende por perjuicio, la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación (artículos 2108 y 2109 del CCF).

2.3.3.1 Marco Jurídico

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 111, párrafo Octavo.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Artículos 33 y 34, último párrafo.

Código Civil Federal.

Artículos 2108 y 2109

2.3.4 Responsabilidad Política

Se presenta cuando un servidor público de alta jerarquía, mediante un acto u omisión afecta los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Los servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente

respecto de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, cuando en el ejercicio de sus funciones incurren en actos u omisiones que pueden ser el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, 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 de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las Instituciones; las omisiones de carácter grave en los términos de supuesto anterior; las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos Federales y del Distrito Federal.

La responsabilidad política, trae como consecuencia la imposición de una sanción administrativa como la destitución, o bien, la inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años, previo juicio político cuyo procedimiento se establece en el Título II, Capítulo II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este sentido, el Juicio Político es un término utilizado para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público de los mencionados. Implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.

2.3.4.1 Marco Jurídico

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Arts. 108, 109, fracción I, 110, 113 y 114, párrafo primero.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Arts. 14, fracción VIII, 16, fracción XXI, 35, 45 fracción III, 74, fracciones XII y XVI, y 78, fracción V.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Arts. 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 17, 21, 22, 23 y 24, así como el Segundo Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

Arts. 5, fracción XII, 6, fracción XVII, 7, fracción XXII, 12, fracciones IV y VI, y 14, fracción XIX.

2.3.5 Responsabilidad Penal

Se presenta cuando el servidor público mediante un acto u omisión infringe disposiciones de carácter penal. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal, para este caso, el Título Décimo del Código Penal Federal que comprende los artículos 212 a 224, establece once figuras delictivas, en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener el carácter de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier

persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente, siendo los referidos delitos los siguientes: Ejercicio indebido de servicio público, Abuso de autoridad, Coalición de servidores públicos, Uso indebido de atribuciones y facultades, Concusión, Intimidación, Ejercicio abusivo de funciones, Tráfico de influencia, Cohecho, Cohecho a servidores públicos extranjeros, Peculado y Enriquecimiento ilícito.

De conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, si la Secretaría o el Contralor Interno que tuvieran conocimiento de hechos que pudieran configurar un delito e impliquen responsabilidad penal atribuible a algún servidor público, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva para que formule las querellas a que hubiere lugar, cuando así se requiera.

Los delitos que se mencionan en el párrafo anterior, deberán ser aquellos a que se refiere el Título Décimo del Código Penal Federal como son: Ejercicio indebido de servicio público, Abuso de autoridad, Coalición de servidores públicos, Uso indebido de atribuciones y facultades, Concusión, Intimidación, Ejercicio abusivo de funciones, Tráfico de influencia, Cohecho, Cohecho a servidores públicos extranjeros, Peculado y Enriquecimiento ilícito, en los que el sujeto activo necesariamente deberá tener el carácter de servidor público.

En este sentido la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en cita, establece diversas hipótesis que en caso

de actualizarse instarían a la promoción de una denuncia Penal como a continuación se menciona:

Cuando un servidor público que en su declaración de situación patrimonial deliberadamente faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de la Ley citada (art. 37).

En el caso anterior, independientemente de la sustanciación del procedimiento a que se refiere el artículo 21 de la LFRASP, la Secretaría podrá formular la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público por la falsedad en declaración en que incurra el servidor público.

Cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento sustancial de éste, representado por sus bienes, los de las personas a que se refiere el artículo 43 de la Ley, y aquellos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, la Secretaría hará declaratoria al Ministerio Público.

Lo anterior debe entenderse como la responsabilidad en que pueda incurrir un servidor público que no justifique el incremento de su patrimonio o de sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos, así como de aquellos sobre los cuales tenga la posesión o se conduzca como dueño de los mismos, en este caso, si a juicio de la Secretaría de la Función Pública, no se justifica lícitamente el aumento de los bienes (muebles e inmuebles), los valores o el incremento de los depósitos de las cuentas bancarias que tenga un servidor público.

En lo tocante a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, dicho ordenamiento legal establece que si de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, la Auditoría Superior de la Federación, tiene la facultad de presentar las denuncias y querellas penales a que haya lugar y, en su caso, coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos investigatorios y judiciales correspondientes.

2.3.5.1 Marco Jurídico

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Arts. 109, fracción III, párrafos tercero y cuarto y 111.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Arts. 19, 37, último párrafo, 44 y 46

Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Arts. 16, fracción XXI, 32, 35, 45, fracción IV, 74 fracción XVI, y 78, fracción V.

Código Penal Federal.

Arts. 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223 y 224.

Código Federal de Procedimientos Penales

Arts. 1, 2, 3, 4, 113, 114, 117, 118, 119, 123, 125, 134 y 136.

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

Arts. 6, fracción XIII, 12, fracción V, y 27, fracción XIX.

CAPÍTULO III RESPONSABILIDAD RESARCITORIA

3.1 Responsabilidad Resarcitoria

3.1.1 Concepto

El resarcimiento “es la Reparación del Daño”¹.

Entendiéndose por “daño la pérdida o menoscabo que sufre el Estado en su Hacienda Pública Federal o en el patrimonio de los entes públicos Federales, estimables en dinero. Y por perjuicio a la afectación de naturaleza pecuniaria que sufre el Estado en su Hacienda Pública Federal o en el patrimonio de los entes públicos Federales al dejar de percibir un derecho.”²

Particular relevancia tiene la facultad de fincar directamente responsabilidades resarcitorias a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, cuando de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, se detecta algún daño o perjuicio estimable en dinero causado al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Facultad que se viene a sumar a las que ya ejercía la Auditoría Superior de la Federación, como la de promover el fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias ante la Secretaría de la Función Pública u Órganos Internos de Control, cuando se detecte que los

¹ Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 2813.

² Lineamientos para el Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria, pp. 9/100.

servidores públicos con sus actos u omisiones infringieron disposiciones de carácter legal o reglamentario que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Es necesario que las acciones promovidas de la Auditoría Superior de la Federación para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria, esté debidamente sustentadas con un expediente técnico que contenga el dictamen técnico en el que se consignen las irregularidades, en su caso, el Pliego de Observaciones no solventado, y la documentación soporte que demuestre la existencia de la irregularidad y la probable responsabilidad del infractor.

3.1.2 Naturaleza Jurídica de la Sanción

La sanción resarcitoria tiene por objeto retribuir al Estado y/o a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio de los entes públicos Federales, de conformidad con el artículo 47 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Y de conformidad con lo que establece el artículo 55 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación las sanciones resarcitorias tendrán el carácter de créditos fiscales que se actualizarán en términos del Código Fiscal de la Federación.

Entendiendo el crédito fiscal de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación como los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes, les den ese carácter y el estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

La actualización de los créditos fiscales se hará por el sólo 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 obtiene dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del período del citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho período, lo anterior de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

El fincamiento de responsabilidades resarcitorias, que lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación, tiene por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio, respectivamente, por servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones detectados con motivo de la revisión de la Cuenta Pública; estas responsabilidades, se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial, como lo establecen los artículos 46, 47, 48 y 49 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

3.1.3 Determinación de Daños y Perjuicios

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación en su Título Quinto denominado “De la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades”, establece que si de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, aparecieren irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a: I. Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas (art. 45-I, LFSF).

De acuerdo a lo anterior, es a partir de la vigencia de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000, que la Auditoría Superior de la Federación tiene entre sus atribuciones, la de fincar directamente responsabilidad resarcitoria a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; asimismo, incurren en responsabilidad los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación; responsabilidad que puede alcanzar a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación cuando al revisar la Cuenta Pública

no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten (art. 46 LFSF).

Asimismo, respecto a entidades federativas y municipios, el artículo 35 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece que cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

De acuerdo al marco legal de referencia, la Auditoría Superior de la Federación está facultada para determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, y para fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes; es decir, conocer, sustanciar y resolver los procedimientos administrativos de responsabilidades resarcitorias que se desprendan de las promociones de fincamientos de responsabilidades realizadas por las áreas auditoras de la Auditoría Superior de la Federación por irregularidades detectadas con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 74, fracciones XII y XIX, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, el Auditor Superior tiene la facultad para ejercer las atribuciones que correspondan a la Auditoría Superior de la Federación de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia Ley de fiscalización Superior de la Federación y su Reglamento Interior; así como para solicitar ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan en los términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de conformidad con el artículo 5, fracción XII del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

A este respecto, los artículos 77, fracción VIII, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y 7, fracción XXI, del reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, establecen como facultad de los Auditores Especiales la de instruir los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulten un daño y/o perjuicio estimable en dinero que afecten al Estado su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos Federales, conforme a los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables.

49

En este sentido, los artículos 12, fracción IV, y 28, fracción I, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, establecen que el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Federación le corresponde someter a consideración del Auditor Superior de la Federación los documentos mediante los cuales se promueva el fincamiento de responsabilidades civiles, penales, políticas o administrativas;

para lo cual la Dirección General de responsabilidades y situación Patrimonial, como área adscrita a la Unidad de Asuntos Jurídicos, auxilia a los Auditores Especiales cuando así lo requieran, en el trámite de los procedimientos para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias.

3.1.5 Sujetos que Incurren en Responsabilidad Resarcitoria

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación en su artículo 46 cita tres sujetos que incurren en responsabilidad resarcitoria:

Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales que por sus actos u omisiones causen daños y perjuicios estimables en dinero a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos Federales;

Los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos Federales que no rindan o que dejen de rendir sus informes a cerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación, y

50

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

La responsabilidad que se finque tiene por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos Federales, el monto de los daños y perjuicios, la indemnización que se determine y se imponga deberá ser suficiente para

cubrir dichos daños y/o perjuicios que el infractor causo a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos Federales.

3.1.6 Prescripción de Responsabilidades Resarcitorias

De conformidad con lo dispuesto en el Código Civil Federal, la prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley. El tiempo para considerarla se cuenta por años y no de momento a momento, excepto en los casos en que así lo determine la ley expresamente. (Artículo 1135 del CCF).

Al respecto los tratadistas definen a la prescripción como: “Un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones por el sólo transcurso del tiempo.” según lo establece el autor Rafael I. Martínez Morales, Derecho Administrativo, Primer Curso, segunda edición 1994, Editorial Harla, página 233. Asimismo, Miguel Acosta Romero, la define como: “La extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo.”, Teoría General del Derecho Administrativo, décima edición 1991, Editorial Porrúa, página 670.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 34, establece la prescripción de acciones, señalando que las facultades para imponer las sanciones que la ley prevé prescriben en tres años y en caso de infracciones graves el plazo para la prescripción será de cinco años, dicho plazo se comenzará a contar a partir del día siguiente en que se hubieran cometido las infracciones, o a partir del

momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo, la prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la ley, sin hacer mención de la forma como surte efectos, es decir, si se debe declarar de oficio o a petición de parte.

Por lo que respecta a nuestro estudio por prescripción se entiende la extinción de facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades resarcitorias e imponer sanciones económicas, por el solo transcurso del tiempo; la Ley de Fiscalización Superior de la Federación prevé un plazo de cinco años para que prescriban dichas facultades; plazo que empieza a contar a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado, si fue de carácter continuo. (Artículo 63 Ley de Fiscalización Superior de la Federación)

52

El plazo de prescripción se interrumpe al notificarse el inicio del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, o por cualquier gestión de cobro que realice la autoridad competente.

En el caso en estudio, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en el Capítulo V, denominado “De la Prescripción de Responsabilidades” correspondiente al Título Quinto, establece en su artículo 63, que las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer las sanciones a que se refiere este Título prescribirán en cinco años; observándose que aún cuando el artículo no señala expresamente que la prescripción se debe declarar de oficio, la redacción es determinante, por lo que, cumplidos los cinco años fenece el

plazo y en consecuencia se produce la prescripción de las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, lo declare o no la autoridad actuante.

A éste respecto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en todas las cuestiones relativas al procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, en su artículo 80, último párrafo, señala: “Los interesados podrán hacer valer la prescripción por vía de excepción y la autoridad deberá declararla de oficio”, lo que nos lleva a la identificación de dos supuestos; el primero, cuando el servidor público haga valer la prescripción por vía de excepción, situación que obligaría a la autoridad a entrar a su análisis al momento de resolver; y el segundo, es el caso en que aún cuando el interesado no la haga valer, la autoridad que tenga conocimiento de ella deberá declararla de oficio.

53

De acuerdo a lo anterior, las irregularidades detectadas con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera, que tengan más de cinco años de haberse producido o a partir del momento que hayan cesado, si fueren de carácter continuo, no podrán ser objeto de un procedimiento administrativo resarcitorio, porque estarán prescritas las facultades que para ello tiene la Auditoría Superior de la Federación, por lo que se estima que no se requiere la instancia de parte para analizar la prescripción de las acciones, sino que ésta deberá realizarse de oficio por la Auditoría Superior de la Federación, tanto porque así lo dispone la norma supletoriamente aplicable como en atención al principio de legalidad, de acuerdo al cual la autoridad sólo puede hacer aquello para lo que está expresamente facultada, lo cual constituye una garantía para el gobernado.

En caso de persistir en el ejercicio de las acciones legales que le competen a la Auditoría Superior de la Federación cuando se tenga conocimiento de que ha operado la figura jurídica de la prescripción, se actuaría sin facultades y en consecuencia se estarían violando derechos fundamentales del gobernado, entre otros, la garantía de legalidad; e incluso, podría generarse responsabilidad a cargo del servidor público que practique diligencias actuando como autoridad administrativa a sabiendas de que han prescrito sus facultades legales.

En estas circunstancias, la Auditoría Superior de la Federación respetando el principio de legalidad que se ha mencionado con anterioridad y atendiendo al principio general de que las autoridades solo pueden hacer aquello para lo que están expresamente facultadas, tiene la obligación de declarar de oficio la prescripción de sus facultades, atento a lo expuesto en el párrafo precedente, al momento en que se percate de que ha transcurrido en exceso el término de cinco años a partir de que se generó la conducta irregular o de que cesó el último acto de la misma si fuera de carácter continuo.

3.1.7 Destino y Aplicación del Resarcimiento

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece en su artículo 57, el importe de las sanciones resarcitorias impuestas por la Auditoría Superior de la Federación, deberán ser entregados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las respectivas tesorerías de los Poderes de la

Unión y de los entes Públicos Federales que sufrieron el quebranto en su hacienda.

Este importe quedará en calidad de disponibilidades y sólo podrá ser ejercido de conformidad con lo que establece el Presupuesto de Egresos de la Federación, asimismo se señala que los créditos provenientes de las responsabilidades resarcitorias que determine la Auditoría Superior de la Federación, con base al Código Fiscal de la Federación, será el de contribuciones y aprovechamiento.

La responsabilidad resarcitoria se presenta cuando un servidor público o particular, mediante un acto u omisión ocasiona un quebranto a la Hacienda Pública, por lo que debe resarcir los daños y perjuicios causados. Es decir, que la responsabilidad resarcitoria tiene por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio, de conformidad con lo establecido en el artículo 48, Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

3.2. Tipos de Responsabilidad Resarcitoria

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

Responsable directo. Es el servidor público que ejecutó directamente los actos o incurrió en las omisiones que provocaron el daño o perjuicio al

Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

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

Responsable solidario. Es el particular persona física o moral, que participó en los actos que ocasionaron la responsabilidad resarcitoria.³ 56

3.3 Tipos de Pliegos

3.3.1. Pliego de Observaciones

“Es el documento jurídico contable levantado por las dependencias o entidades en las cuales una vez acreditados presuntivamente los daños y/o perjuicios estimables en dinero, se asienta la irregularidad cometida por el o los servidores públicos y/o particulares personas físicas o morales que afectan a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos Federales.”⁴

Después de seguir todo un proceso interno el Auditor Superior de la Federación firma el pliego de observaciones y de conformidad con lo que establece el artículo 52 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se envía el citado pliego a los Poderes de la Unión y entes públicos federales

³ Artículo 48 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación

⁴ Indicadores de Revisión. Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003.

a fin de que dentro del término de 45 días hábiles solventen los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación.

3.3.2 Pliego de Observaciones No Solventado

El Pliego de Observaciones no es solventado cuando la Auditoría Superior de la Federación lo remite a la entidad fiscalizada a efecto de que el Titular de la Entidad Fiscalizada tenga conocimiento de la misma e instruya a quien corresponda a efecto de desvirtuar la irregularidad con la documentación justificativa, comprobatoria y la argumentación correspondiente a fin de contestar a la Auditoría la observación en su totalidad o parcialmente, o si a juicio de la auditoría Superior la documentación y argumentación no son suficientes se le tendrá por no solventada la acción; o si no da contestación en ningún sentido en el término de 45 días se le tendrá por no solventada y se iniciará el procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias.

3.3.3 Pliego de Responsabilidades

Los pliegos de responsabilidades se traducen en responsabilidades resarcitorias, y tienen por objeto reparar o resarcir los daños y/o perjuicios estimables en dinero con motivo del manejo irregular que los servidores públicos o en su caso persona física o moral, realicen respecto del manejo, aplicación y/o administración de los fondos, valores y recursos pertenecientes a la federación, estas irregularidades las detecta la Auditoría Superior de la Federación con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública.

Como lo establece la Auditoría Superior de la Federación en su normatividad interna al señalar lo siguiente: “Concluidos los trabajos de revisión y/o fiscalización superior de la Cuenta Pública, la Unidad Administrativa Auditora identifica irregularidades para las cuales propone la promoción de acciones, entre las que se encuentran el Pliego y la Denuncia Penal.”⁵

58

3.4 Actos Preparatorios

3.4.1. Dictamen Técnico

“Este documento lo emite la Unidad Administrativa Auditora que realizó la revisión, pudiéndose afirmar que es un documento base para la promoción de acciones legales, para el inicio o promoción del procedimiento de responsabilidad resarcitoria; en él se consignan, las observaciones que no fueron solventadas por el auditado los actos u omisiones detectados en la revisión de la Cuenta Pública, que se consideran irregularidades posiblemente constitutivas de responsabilidad; así como quien o quienes son los servidores públicos o particulares ya sean personas físicas o morales presuntos responsables.”⁶

Es decir, es el documento que consigna las observaciones que no fueron solventadas por el auditado, los actos u omisiones detectadas en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública que se consideran irregularidades constitutivas de responsabilidades.

⁵Auditoría superior de la Federación, Lineamientos para la Elaboración Pliego de Observaciones y la Presentación de Denuncia Penal pp 8.

⁶ Auditoría Superior de la Federación, Lineamientos para la Elaboración de Dictámenes Técnicos y para la Conclusión de Acciones Legales, pp. 20/85.

3.4.2 Oficio de Promoción para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias

Este oficio constituye el antecedente inmediato para el inicio del procedimiento para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria este oficio lo emiten, en el ámbito de su competencia las Unidades Administrativas Auditoras, con la autorización y firma del auditor especial que corresponda a su adscripción, teniendo como destinataria a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, a quien las áreas auditoras solicitan el auxilio para el trámite del procedimiento de fincamiento de responsabilidad resarcitoria, acompañando el expediente técnico elaborado por la Unidad Administrativa Auditora, en su caso, el pliego de observaciones no solventado y la documentación soporte.

De acuerdo a lo anterior, el oficio de promoción de responsabilidades resarcitorias, es el documento mediante el cual las Unidades Administrativas Auditoras, determinan promover el fincamiento de responsabilidades administrativas resarcitorias, como consecuencia de las irregularidades detectadas con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública.

“La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial al recibir el oficio de promoción de responsabilidades resarcitorias, con la documentación revisa y analiza la documentación para verificar que el expediente técnico esté debidamente integrado con toda la documentación soporte y, en su caso, realizar las acciones inherentes de acuerdo con el procedimiento administrativo de fincamiento de responsabilidades

resarcitorias, en caso contrario se solicitará a la Unidad Administrativa Auditora la información necesaria para iniciar el citado procedimiento.”⁷

⁷ Auditoría Superior de la Federación, Lineamientos para el Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria, pp 10/100.

Expediente Técnico

El expediente técnico es el conjunto de todos los papeles correspondientes a una serie ordenada de actuaciones administrativas llevadas a cabo en el desarrollo de la auditoría. La Unidad Administrativa Auditora necesariamente deberá acompañar el expediente técnico al oficio de promoción de fincamiento de responsabilidades resarcitorias, es decir se integrará por todos aquellos documentos comprobatorios por ejemplo las cuentas por liquidar certificadas, recibos de entero, facturas, pólizas de cheques, estimaciones de obras, contratos, convenios, pedidos, oficios bitácoras, oficios, etc; así como los oficios y actas administrativas que estén relacionadas con la auditoría o revisión que se trate, incluyendo el dictamen técnico y, en su caso, el pliego de observaciones no solventado; así como la documentación soporte que acredite tanto la irregularidad como la responsabilidad de los presuntos infractores.

Como se observa el expediente técnico se integra con el dictamen técnico, el pliego de observaciones no solventado, en su caso, y la documentación soporte, debiendo cumplir con las formalidades que establecen los Lineamientos para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, aprobados en junio de 2003.

3.5 Marco Jurídico de las Responsabilidades Resarcitorias

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículos 74, fracción IV, párrafo quinto, y 79, fracción IV.

LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Artículos 14, fracción IX, 16, fracción XV, 35, 45, fracción I, 46 al 57, 74, fracciones XII y XIX, 75, 77, fracción VIII, y 78, fracción I.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Artículos 4°, 17-A, 21, 141, 145 y 151.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Artículos 5°, fracción VI, 7°, fracción XXI, 12, fracciones IV, IX y XI, 14, fracciones V y XIX, y 28, fracciones I, IV y V.

La responsabilidad resarcitoria tiene su fundamento jurídico primordialmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; en la primera, el artículo 79, fracción IV, establece que la entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo: IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

Por su parte, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en su Título Quinto denominado “De la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades”, establece que si de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, aparecieren irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a:

- I. Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a

los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas (art. 45-I, LFSF).

De acuerdo a lo anterior, es a partir de la vigencia de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000, que la Auditoría Superior de la Federación tiene entre sus atribuciones, la de fincar directamente responsabilidad resarcitoria a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; asimismo, incurren en responsabilidad los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación; responsabilidad que puede alcanzar a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten, según lo establece el artículo 46 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Asimismo, respecto a entidades federativas y municipios, el artículo 35 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece que cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal,⁶³ la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

De acuerdo al marco legal de referencia, la Auditoría Superior de la Federación está facultada para determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, y para fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes; es decir, conocer, sustanciar y resolver los procedimientos administrativos de responsabilidades resarcitorias que se desprendan de las promociones de fincamientos de responsabilidades realizadas por las áreas auditoras de la Auditoría Superior de la Federación por irregularidades detectadas con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública.

3.5.1 Lineamientos para el Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria

Entendiéndose por “Lineamientos como la directriz que establece los límites dentro de los cuales han de realizarse las actividades así como las características generales de éstas.”⁸

Para el ejercicio de las acciones legales que por ley realiza la Auditoría Superior de la Federación elabora Lineamientos Administrativos, que son las herramientas administrativas necesarias para llevar a cabo la práctica del procedimiento de fincamiento de responsabilidad resarcitoria tramitado por la auditoría Especial que corresponda y auxiliado por la dirección general de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

⁸ Auditoría Superior de la Federación, Lineamientos para la Presentación y Elaboración de la Normatividad Administrativa, pp 26.

El objetivo de los Lineamientos para el Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria es establecer la secuencia de actividades para llevar a cabo el fincamiento de responsabilidad resarcitoria, en el caso de las irregularidades que ocasionan daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos Federales, que se detectan con motivo de la revisión de la Cuenta Pública, lo anterior derivado de que el pliego de observaciones no sea solventado dentro del plazo de 45 días hábiles a partir de la fecha de notificación del pliego o bien que la documentación y los argumentos presentados no sean suficientes para solventar las observaciones.

El alcance de los citados lineamientos es para las áreas Administrativas Auditoras que intervienen en el fincamiento de responsabilidad resarcitoria.

3.6 Supletoriedad Prevista en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

En los procedimientos administrativos de fincamiento de responsabilidades resarcitorias seguidos por la Auditoria Superior de la Federación previene que a falta de disposición expresa en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se aplicará la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de conformidad con lo que señala el artículo 54 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

CAPITULO IV PROCEDIMIENTO PARA EL FINCAMIENTO
DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
RESARCITORIA

Como ya se mencionó anteriormente una vez que la Auditoría Superior de la Federación detecta una “irregularidad”⁹ procede a elaborar el pliego de observaciones el cual se lo mandará a través de sus áreas administrativas a los poderes de la Unión o a los entes públicos federales a fin de que solventen dichas irregularidades y si ésta dentro del término de 45 días hábiles no solventan las irregularidades descritas en el pliego de responsabilidades o bien la argumentación o documentación no es suficiente, la Auditoría Superior de la Federación a través de la Dirección de Responsabilidades y Situación Patrimonial inicia el procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias.

La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, una vez integrado debidamente el expediente técnico, elabora el proyecto de acuerdo de inicio del procedimiento para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria y los oficios citatorios para la celebración de la audiencia prevista en el artículo 53, fracción I, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁹ Irregularidad que detecta la Auditoría Superior de la Federación con motivo de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, que permite presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños y/o perjuicios al Estado en su Hacienda pública Federal o al patrimonio de los entes públicos Federales. Artículo 45, Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

4.1 Expediente Técnico

“El expediente técnico que integrará la Unidad Administrativa Auditora, invariablemente contendrá el dictamen técnico en el que se consignen las irregularidades, el pliego de observaciones no solventado y la documentación soporte que demuestre la existencia de la irregularidad y la probable responsabilidad del infractor”¹⁰

4.2 Pliego de Observaciones

“Es el instrumento por el cual la Auditoría Superior de la Federación da a conocer a una entidad fiscalizada, una observación de carácter económico, determinada por presuntos daños o perjuicios estimables en dinero, al erario Federal, con un plazo improrrogable, de 45 días hábiles para solventarlo, o en su caso, resarcir al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales el monto observado. Lo anterior, sin perjuicio de que la Auditoría Superior de la Federación promueva otro tipo de acciones que estime procedentes, la no solventación de este tipo de acción en tiempo y forma genera el fincamiento de responsabilidad resarcitoria.”¹¹

El acuerdo de inicio del procedimiento resarcitorio es el documento en el que, con base en el análisis del dictamen técnico, del pliego de observaciones no solventado y de la documentación soporte, que realiza la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, al advertirse la probable existencia de responsabilidad resarcitoria atribuible a

¹⁰ Auditoría Superior de la Federación, Lineamientos para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, pp 53.

¹¹ Indicadores de Revisión. Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003.

un servidor público o particular (persona física o moral), la autoridad instructora con fundamento en lo dispuesto por el artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, acuerda iniciar el procedimiento para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria .”¹²

4.3 Acuerdo de Inicio del Procedimiento de Responsabilidades Resarcitorias

En este acuerdo de inicio se establece la competencia de la Auditoría Superior de la Federación para conocer, investigar y resolver el procedimiento administrativo para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria de que se trata.

Asimismo, en el acuerdo del inicio del procedimiento resarcitorio se ordena girar oficio citatorio al presunto responsable para que comparezca a la audiencia a que se refiere el artículo 53, fracción I, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

“El oficio citatorio para que comparezca a la audiencia el presunto responsable debe contener el nombre y domicilio de éste, una relación de los hechos que se le atribuyen, en los que se mencionará el monto actualizado de los daños o perjuicios estimables en dinero que se haya causado al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; así como el lugar, día y hora, en que tendrá verificativo la audiencia y la indicación de su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la

¹² IDEM

misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor; apercibido que de no comparecer sin justa causa, se tendrá por precluído su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo. Asimismo, se hace de su conocimiento que el expediente se encuentra a su disposición para consulta en las oficinas de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.”¹³

4.4 Oficio Citatorios

De lo anterior se desprende que para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias la Auditoría Superior de la Federación, como toda autoridad, debe preservar la garantía de audiencia del presunto responsable y darle la oportunidad de que aporte pruebas y alegue lo que a su derecho convenga, poniendo a su disposición el expediente para que pueda consultarlo y conozca todos los datos que motivaron el inicio del procedimiento resarcitorio, al que se le cita en calidad de presunto responsable.

La forma de notificación y el plazo legal de referencia los señala el mismo artículo 53, fracción I, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que establece que los oficios citatorios para la audiencia se deben notificar de manera personal a los presuntos responsables, con una anticipación no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, a la fecha de celebración de la audiencia.

¹³ IDEM.

Los oficios citatorios y las resoluciones definitivas deben notificarse personalmente, en el domicilio del interesado, pudiéndose entender la diligencia con la persona que deba ser notificada o a su representante legal; la notificación del oficio citatorio estando presente el presunto responsable se debe realizar por la persona comisionada para llevar a cabo la notificación mediante una cédula de notificación, en la que con asistencia de dos testigos, hace constar que se constituyó en el domicilio del presunto responsable, que éste se identificó como la persona requerida y que firma de recibido del oficio citatorio; y asimismo, señala el lugar, día, fecha y hora en que realiza la notificación, de acuerdo a lo previsto por el artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria.

“Caso distinto se presenta cuando la persona comisionada para practicar la diligencia de notificación se constituye en el domicilio del presunto responsable y no lo encuentra, entonces debe dejar con la persona que se encuentre o con el vecino más cercano, una cédula citatorio para que espere al notificador el día hábil siguiente a una hora determinada, apercibiéndolo de que si no se le encuentra el día y hora señalados se le notificará por instructivo, de modo que si el día hábil siguiente el presunto responsable se encuentra en el lugar, se le notifica personalmente con las formalidades del caso.”¹⁴

4.5 Notificación

4.5.1 Por Instructivo

¹⁴ IDEM

En el caso de que no se atendiera el citatorio, la notificación se hará por instructivo, de conformidad con lo que establece el artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que si la persona a quien habrá de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse éste a recibirla o en caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del propio domicilio; de estas diligencias el notificador dará razón por escrito. Asimismo, en caso de ser necesario las notificaciones podrán realizarse en el centro de trabajo del probable responsable.

La notificación por instructivo consiste en fijar en lugar visible del domicilio donde deba practicarse la notificación, un ejemplar de la cédula de notificación en la que el personal comisionado hace constar que el interesado no atendió al citatorio que se le dejó el día hábil anterior y que no encontrándose persona alguna con quien entender la diligencia se le hace la notificación por instructivo en el cual firman dos testigos, dejando también la copia del acuerdo o resolución que se notifica; en el caso de la notificación del oficio citatorio para que el presunto responsable comparezca a la audiencia se dejará dicho oficio citatorio pegado en lugar visible del domicilio señalado, con una copia de la cédula de notificación con la razón antes señalada y la firma de dos testigos, con lo que se tiene por legalmente hecha la notificación al presunto responsable, y surte sus efectos en la misma fecha, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que establece que las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas, y que los plazos

empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación.

Asimismo, puede hacerse la notificación personalmente al interesado, en cualquier lugar en que se encuentre; pero en este caso el notificador deberá certificar en la cédula de notificación que la persona notificada es de su conocimiento personal, o que fue identificada por dos testigos de su conocimiento que también firmarán la cédula de notificación.

4.5.2 Por Edictos

Las notificaciones también podrán realizarse por edictos, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal, estableciendo el precepto de referencia que en las notificaciones por edictos se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación en el territorio nacional.

4.6 Audiencia

El artículo 28, fracción I, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación establece que la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial auxiliará a los Auditores Especiales en el trámite de los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias ; por lo que en el lugar, día y hora señalados en el oficio citatorio, se deberá

celebrar la audiencia prevista en el artículo 53, fracción I, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, con la presencia o ausencia del presunto responsable (servidor público o particular, persona física o moral), debidamente citado.

“En el caso que el presunto responsable solicite prorrogar la fecha de la audiencia, ésta se concederá si el interesado acredita fehacientemente los motivos que la justifiquen plenamente, lo cual se acordará por el Auditor Especial que corresponda, quedando subsistente en sus términos el oficio citatorio y con el objeto de no conculcar las garantías del probable responsable, se señalará mediante acuerdo, nuevo día y hora para la celebración de la audiencia, dejando constancia de la notificación en el expediente, ya sea por comparecencia o por oficio girado al solicitante, según sea el caso.

La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial auxiliará en la celebración de la audiencia y el levantamiento del acta respectiva, dejando constancia de la identificación del presunto responsable, de su defensor y, en su caso, del representante de los Poderes de la Unión o de los entes públicos federales de adscripción del interesado, quienes al finalizar la audiencia deberán firmar el acta, al igual que el personal actuante y los testigos de asistencia.”¹⁵

En el acta de desahogo de la audiencia se hace constar el lugar, fecha y hora en que se celebra, quiénes se encuentran presentes además del

¹⁵ IDEM

personal que auxilia al Auditor Especial instructor y testigos de asistencia; la identificación del presunto responsable, su defensor; a continuación previa protesta, se da el uso de la palabra al presunto responsable para que manifieste lo que a su derecho convenga en relación a los hechos irregulares que se le imputan y que se hicieron de su conocimiento en el oficio citatorio; se desarrolla la audiencia en sus etapas correspondientes, identificadas como: comparecencia, ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, alegatos, y cierre de instrucción; todo lo cual deberá quedar debidamente asentado en el acta de desahogo de la audiencia.

4.6.1 Comparecencia del Presunto Responsable

“En la audiencia se recibirá la declaración del presunto responsable en forma oral o escrita, en este último caso deberá ser ratificada; pudiéndose formular preguntas al compareciente, sobre las circunstancias que tengan relación directa e inmediata con los hechos constitutivos de las irregularidades y que sean conducentes a su esclarecimiento; se le hace saber al compareciente de que la ley penal sanciona con pena privativa de libertad la falsedad en declaraciones ante una autoridad distinta de la judicial; se procede a recibir su declaración sobre los hechos irregulares que se le atribuyen y que son causa de responsabilidad. Lo que exprese el declarante se asienta en el acta fiel y puntualmente.

Ahora bien, si el compareciente optó por presentar su declaración por escrito, también se le protesta en términos de ley, y se le otorgará el uso de la palabra para que manifieste sus generales, ratifique sus escritos y

manifieste lo que a su derecho convenga, pudiendo asimismo, en su caso, formularle preguntas.

Una vez que termina la declaración del presunto responsable la ratifica y firma al margen para constancia, pasándose a la siguiente etapa en el desarrollo de la audiencia que es la de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas.

Cabe mencionar que la inasistencia del presunto responsable a la audiencia a la que fue debidamente citado, sólo le perjudica a él mismo, que pierde su oportunidad de defensa, puesto que la ley prevé que la audiencia se lleve a cabo con o sin la asistencia del presunto responsable y que se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo, por lo que si de las constancias que informan el procedimiento se desprende fehacientemente la participación del presunto responsable en la comisión de las irregularidades que causaron daños y perjuicios estimables en dinero a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, y éste no compareció para desvirtuar la imputación, la resolución que se emita estará orientada por los elementos que obren en el sumario.

4.6.2 Ofrecimiento, Admisión y Desahogo de Pruebas

Cuando ha rendido su declaración el compareciente, podrá por sí o a través de su defensor, ofrecer las pruebas que a su derecho convenga, las cuales serán recibidas y admitidas en su caso, pudiendo el personal actuante reservarse para acordar posteriormente sobre su desahogo, salvo en los

casos de las pruebas que se desahoguen por su propia y especial naturaleza, situación que se hará constar en el acta.

En el procedimiento administrativo resarcitorio se admiten todas las pruebas permitidas por la ley como son: documentos públicos y privados, dictámenes periciales, el reconocimiento o inspección ocular, testigos, fotografías, escritos y notas taquigráficas, y en general todos aquellos elementos y descubrimientos de la ciencia, así como las presuncionales, de conformidad con el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles; sólo se podrán rechazar mediante resolución fundada y motivada, las pruebas que no fueren ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias, o contrarias a la moral y el derecho, así como la confesional de las autoridades, según lo establecido en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En la audiencia no se admitirán ni desahogarán incidentes de previo y especial pronunciamiento, de conformidad con lo que establecen las pruebas admitidas, podrán desahogarse en la misma audiencia si la naturaleza de la prueba lo permite, o bien se desahogarán en otra u otras sesiones, las que sean estrictamente necesarias para tal efecto; en estos casos, se suspenderá la audiencia y se señala nueva fecha para su continuación, dándose por concluida la diligencia.

De requerirse más de una sesión, se hará constar en el acta mediante acuerdo fundado y motivado de conformidad con el artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismo que será notificado al compareciente y demás participantes, señalándose además el lugar, día y

hora en que se reanudará la audiencia y el nombre de la prueba que será desahogada.

4.6.3 Alegatos

En la etapa de alegatos, el compareciente podrá formular los razonamientos lógico jurídicos que a su derecho convenga, en forma oral o escrita, tendientes al planteamiento de su defensa; estos alegatos los podrá formular el presunto responsable por sí mismo o a través del defensor.

En esta etapa el compareciente o su defensor podrán expresar todo lo que consideren conveniente en relación a los hechos irregulares que se le atribuyen y que estime oportuno para su defensa, pero el personal actuante vigilará que no se asienten manifestaciones que no tengan relación con las irregularidades imputadas.

En caso de que el presunto responsable no se presente a la audiencia habiendo sido debidamente notificado, obviamente no podrá formular alegatos y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 53, fracción I, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se le tendrá por precluído su derecho.

De acuerdo a lo anterior, si el compareciente o su defensor hacen uso de la palabra para formular alegatos o manifiesta que los presenta por

escrito, al terminar la exposición, se da por concluida la etapa de alegatos y se acuerda el cierre de instrucción.

4.6.4 Cierre de la Instrucción

“Una vez que se desahogaron las pruebas si las hubiere y que se formularon alegatos, en su caso, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, cerciorada de que no quedan diligencias pendientes de desahogo, acuerda el cierre de instrucción.”¹⁶

El acuerdo de cierre de instrucción implica que acto seguido, se ordene turnar el expediente para que se dicte la resolución que en derecho proceda, conforme a lo dispuesto en el artículo 53, fracción II, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, con lo que se da por terminada la audiencia, y previa lectura del acta se recaban las firmas de todos los que intervinieron, incluidos los testigos de asistencia.

4.7 Resolución

El artículo 53, fracción II, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece que la Auditoría Superior de la Federación resolverá dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la conclusión del desahogo de pruebas, sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará, en su caso, el

¹⁶Auditoría Superior de la Federación, Lineamientos para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, 2003, pp 64.

pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente, a él o a los sujetos responsables.

Para emitir la resolución se analizan las constancias y documentales que integran el expediente, se valoran la declaración del probable responsable, las pruebas admitidas y se toman en cuenta los alegatos si los hubo, a fin de determinar sobre la existencia de la irregularidad y la responsabilidad correspondiente.

“La resolución que se emita podrá ser resarcitoria, absolutoria, o de abstención de sanción, estará debidamente fundada y motivada, emitida por el Auditor Superior de la Federación, y contendrá todos los resultados, considerandos y resolutivos, necesarios; asimismo, se distinguirá el tipo de responsabilidad, directa, solidaria o subsidiaria, según sea el caso, de cada uno de los responsables.”¹⁷

En caso de que se determine fincar la responsabilidad resarcitoria, en la resolución se señalará en qué consistió ésta, los hechos constitutivos de la irregularidad, la normatividad infringida, los sujetos responsables, el tipo de responsabilidad, los daños y perjuicios causados al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, y el monto actualizado de la indemnización correspondiente; asimismo, se elaborará el proyecto de pliego definitivo de responsabilidades.

4.7.1 Resolución de Inexistencia de Responsabilidad o Absolutoria

¹⁷ IDEM

La resolución de inexistencia de responsabilidad o absolutoria se emite en aquellos casos en que derivado del análisis de los hechos y valoración de las pruebas aportadas, se llega a la convicción de que no existen elementos suficientes para fundar y motivar una resolución de fincamiento de responsabilidad resarcitoria, ya sea porque con las constancias y pruebas aportadas se demostró que no existió la irregularidad o en su caso, que ésta no le era imputable al servidor público o particular de que se trate.

Asimismo, la resolución puede ser de abstención de sanción, si concurren las circunstancias previstas en el artículo 58 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que establece para la Auditoría Superior de la Federación la posibilidad de abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando las causas de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal en la fecha en que cometa la infracción.

4.7.2 Condenatoria (Pliego Definitivo de Responsabilidades)

El pliego definitivo de responsabilidades es el documento en el que se fija en cantidad líquida el monto de la indemnización que el responsable debe pagar por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, el cual tiene el carácter de crédito

fiscal, y si no es cubierto en un plazo de quince días naturales contados a partir de su notificación al responsable, debe hacerse efectivo por la Tesorería de la Federación a través del procedimiento administrativo de ejecución.

“El pliego definitivo de responsabilidades contiene el día mes y año de su expedición, la cuenta pública en que se detectó la irregularidad, el número del procedimiento del que deriva, el nombre de la entidad fiscalizada, y área administrativa donde se cometió la irregularidad, el importe actualizado de la responsabilidad, el nombre del o los sujetos responsables, el tipo de responsabilidad; asimismo, un apartado de antecedentes y fundamento, y la transcripción íntegra de la resolución emitida en el procedimiento para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria correspondiente.”¹⁸

Por lo tanto el pliego de responsabilidades de acuerdo a lo que establece la Ley de Fiscalización Superior de la Federación tendrá el carácter de crédito fiscal según lo establece el artículo 55 de la citada ley al señalar lo siguiente: “Las multas y sanciones resarcitorias a que se refiere la presente Ley, tendrán el carácter de créditos Fiscales y se fijarán en cantidad líquida por la Auditoría Superior de la Federación, haciéndose efectivas conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece la legislación aplicable.

Y de acuerdo a lo anterior el Código Fiscal de la Federación define al crédito fiscal en su artículo 4, al establecer que: “...los que tenga derecho a

¹⁸ Auditoría Superior de la Federación, Lineamientos para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, pp 26.

percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir a sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a recibir por cuenta ajena.

La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice.

De lo anterior se entiende que los pliegos de responsabilidades son créditos fiscales de acuerdo a lo que establece el Código Fiscal adquiriendo esta calidad por ministerio de Ley.

4.8 Propuesta de modificación al artículo 53 y adición de los artículos 53 bis, 53 bis 1, 53 bis 2 y 53 bis 3 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Artículo 53 El fincamiento de las responsabilidades resarcitorias se sujetará al procedimiento siguiente:

- I. Se citará al presunto o presuntos responsables a una audiencia, para que comparezca personalmente y manifieste lo a que su interés convenga, haciéndole saber los hechos que se le imputan y que sean causa de responsabilidad en términos de esta Ley.

En caso de solicitud del presunto responsable para prorrogar la fecha de la audiencia, ésta se prorrogará por una sola vez, si el interesado acredita fehacientemente los motivos que justifiquen la misma, quedando subsistente en sus términos el oficio citatorio y se señalará mediante acuerdo nuevo día y hora para la celebración de la audiencia, dejando constancia de la notificación en el expediente, ya sea por comparecencia o por oficio girado al promovente, según sea el caso.

El oficio citatorio para audiencia se notificará personalmente al presunto o presuntos responsables con una anticipación no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, a la fecha de celebración de la audiencia.

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

- II. La audiencia se desahogará en el lugar día y hora fijado en el oficio citatorio, y en caso de que el presunto o presuntos responsables no comparezcan, se tendrá por precluído su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo.

Una vez rendida su declaración, el presunto responsable podrá por sí o a través de su defensor, ofrecer las pruebas que a su derecho convenga.

Desahogadas las pruebas que fueron admitidas, el presunto responsable podrá por sí o a través de su defensor, formular los alegatos que a su derecho convenga, en forma oral o escrita.

- III. Concluida la audiencia la Auditoría Superior de la Federación resolverá dentro de los sesenta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización a el o los sujetos responsables, notificará a éstos la resolución y el pliego definitivo de responsabilidades, remitiendo un tanto autógrafo del mismo a la Tesorería de la Federación, para el efecto de que si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, no esté cubierto, se haga efectivo en términos de ley, mediante el procedimiento de ejecución. Cuando los responsables sean servidores públicos, dicho pliego será notificado también al representante de los Poderes de la Unión y de los entes públicos Federales, según corresponda y al órgano interno de control respectivo.

- IV. Si en la audiencia la Auditoría Superior de la Federación encontrará que no se cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias.

Artículo 53. Bis La Auditoría Superior de la Federación en la recepción de pruebas, podrá reservarse para acordar sobre su admisión y desahogo, en un plazo de cinco días hábiles para la admisión y de quince días hábiles para su desahogo a partir de la admisión, pudiéndose ampliar este último plazo el tiempo estrictamente necesario para el mismo efecto; salvo las pruebas documentales públicas, la instrumental de actuaciones, y la presuncional de actuaciones y la presuncional legal y humana que se desahogan por su

propia y especial naturaleza, situación que se hará constar en el acta respectiva.

Artículo 53 Bis 1 Los citatorios y las resoluciones definitivas deberán notificarse personalmente, pudiéndose entender la diligencia con la persona que deba ser notificada o su representante legal cuando así lo hubiere manifestado; a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio para que el interesado espere a una hora fija del día hábil siguiente: en el caso de encontrarse cerrado el domicilio, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato.

Si la persona a quien habrá de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre domicilio que se realice la diligencia y, de negarse éste a recibirla o en caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del propio domicilio; de estas diligencias el notificador dará razón por escrito.

Por domicilio se entenderá, el lugar donde la persona reside habitualmente o con ánimo de establecerse, o aquel donde tiene el principal asiento de sus negocios, en ausencia de éstos, el lugar donde simplemente reside y, en su defecto, el lugar donde se encontrare.

Las notificaciones también podrán realizarse en el centro de trabajo del presunto responsable, las cuales deberán realizarse personalmente; o bien por edictos, se harán por tres veces en uno de los periódicos de mayor circulación en el territorio nacional y en el Diario Oficial de la Federación,

cuando desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, o bien se encuentre desaparecido, o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

Las notificaciones personales surtirán efectos el día en que hayan sido realizadas; las notificaciones por edictos se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación en el territorio nacional; los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación.

53 Bis 2 Las diligencias se practicarán en días y horas hábiles; son hábiles todos los del año, con excepción de los sábados y domingos, el 1º. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1º. de mayo, 5 de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre, 1º. de diciembre de cada seis años, el 25 de diciembre. Son horas hábiles las comprendidas entre las 9:00 y las 18:30 horas; en caso de que se inicie una actuación o diligencia en horas hábiles la misma podrá concluirse en horas inhábiles sin afectar su validez y sólo podrá suspenderse por causas de fuerza mayor o caso fortuito, mediante acuerdo debidamente fundado y motivado.

Los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación.

Artículo 53 Bis 3 No se admitirán ni desahogarán incidentes de previo y especial pronunciamiento, ni la confesional de las autoridades, no encontrándose comprendidas en esta prohibición, la petición de informes a

las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos; asimismo, tampoco se admitirán ni desahogarán pruebas que no fueran ofrecidas conforme a derecho o que no tengan relación directa con los hechos materia del procedimiento, o sean improcedentes e innecesarias contrarias a la moral o al derecho.

CONCLUSIONES

La Auditoría Superior de la Federación es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, cuya facultad se consigna en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta pública.

La Auditoría Superior de la Federación, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 79, fracción IV, de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos ; 14, fracción IX, 16, fracción XV, 35, 45, fracción I 46 al 57, 74, fracciones XII y XIX, y 77, fracción VIII, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación esta facultada para determinar en cada caso concreto en que se detecten irregularidades derivadas de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública o del Informe de Avance de Gestión Financiera.

Las áreas Auditoras del Órgano de Fiscalización Superior de la Federación consignan las irregularidades resarcitorias a través del documento técnico contable denominado Pliego de Observaciones, mismas que detectan en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública o del Informe de Avance de Gestión financiera

La responsabilidad resarcitoria deriva de la rama de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Incurriendo en responsabilidad resarcitoria los servidores públicos, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos Federales; los servidores públicos de los

Poderes de la Unión o entes públicos Federales que no rindan o dejen de rendir sus informes para solventar el pliego de observaciones; así como los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación que no formulen las observaciones irregulares que detecten.

El procedimiento de fincamiento de responsabilidad resarcitoria tiene por objeto retribuir al estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos Federales los daños y perjuicios estimables en dinero. Entendiéndose como daño al menoscabo patrimonial causado a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos Federales; y perjuicio es la ganancia lícita que la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de los entes públicos deja de percibir.

Del presente cuestionamiento ¿Cómo se pueden subsanar las carencias del procedimiento de fincamiento de responsabilidad resarcitoria previsto en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación? se concluye que a través de las modificaciones y adiciones propuestas al artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se tendrá un procedimiento pronto y expedito, ya que al no tener lagunas la citada Ley, a efecto de implementar aspectos especiales y esenciales con el fin de que el procedimiento de responsabilidades administrativas resarcitorias se lleve a cabo bajo un marco normativo que brinde transparencia a las acciones que se realizan en el Órgano de Fiscalización Superior de la Federación.

Brindando seguridad jurídica al presunto responsable, ya sea, servidor público, persona física o moral, evitando con ello interpretaciones autoritarias, así como acciones ilegales que pudieran retrasar o entorpecer las etapas del procedimiento.

Lo anterior se reflejaría en que no habría rezago de expedientes resarcitorios debido a que se agilizaría el procedimiento y se resolverían en tiempo y forma previstos en las citadas adiciones y reformas.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación se vería robustecida con las reformas y adiciones propuestas, sin embargo por tratarse de un procedimiento relativamente nuevo, sólo la práctica día con día fortalecerá el mismo.

Me hubiera sido más útil hacer referencia de alguno de los procedimientos para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias que actualmente se encuentran en estado de trámite, pero de conformidad con los artículos 27 y 28 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, establecen que los servidores públicos y profesionales deberán guardar reserva de los documentos e información que con motivo del objeto de esta Ley, conozcan así como de las observaciones y actuaciones.

Y en relación con el punto anterior la normatividad aprobada en agosto de 2005, denominada "Catalogo de Disposición Documental", establece en el numeral 1S.4 que la información y documentación relativa a las acciones que derivan del artículo 45 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación promueva ante las autoridades competentes, así como de los documentos que emitan y obtengan con motivo del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias tendrán en carácter de **RESERVADO CONFIDENCIAL PÚBLICO**, es decir solamente conocerán de éstos las autoridades competentes y los servidores públicos, personas físicas o morales involucradas en los mismos, así como el personal de la Dirección

General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Auditoría Superior de la Federación.

BIBLIOGRAFÍA

Álvaro Bunster, La Responsabilidad de los Servidores Público, Editorial Manuel Porrúa, 1984, 385 pp.

Álvaro Cepeda, La Contaduría Mayor de Hacienda, Tesis de Licenciatura México, 1974. 156 pp.

Arturo del Castillo, Medición de la Corrupción, Un Indicador de la Redición de Cuentas Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 5, 2003, 136 pp.

Carlos A. Morales Paulin, Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, México 1995. 369 pp.

Carlos Del Castillo, Medición de la Corrupción: Un Indicador de la Rendición de Cuentas, Serie s, Cultura de Rendición de Cuentas, Editorial Auditoria Superior de la Federación, 2003.

5. Cipriano Gómez Lara, Teoría General del Proceso, UNAM, México 1987.

Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa.

Diccionario Jurídico Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo A, B, C y D, Editorial Porrúa S.A., 5ª edición, México 1992.

Eduardo Gutiérrez Guerrero, Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, La reinención del gobierno en la transición de cuentas en la administración pública de México, Auditoría Superior de la Federación, Noviembre de 2001. 126 pp.

Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México.

Francisco Bueno Arus, El Procedimiento Sancionador de Funcionarios Públicos, Documentación Administrativa, núm. 56-57, agosto-septiembre de 1962, Madrid. 94

Fundación Estrada Iturbide, A.C., Internet, Procedimientos Jurisdiccionales, "Sujetos y Causales de Juicio Político".

Gabino Fraga, Derecho Administrativo, vigésimo tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1984.

Guillermo Haro Belchez, La Reforma de la Función Pública En México, Madrid, Instituto de Administración Pública, 1986.

Humberto Golfito Juárez Mejía, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 2002.

Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, novena edición, México 1994.

Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, Decimonovena edición, México 1985.

Indicadores de Revisión, Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, autorizados el 13 de abril de 2003, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

José Antonio Crespo, Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 1, 2001.

José de Jesús Orozco Henríquez, Régimen constitucional de las responsabilidades de los funcionarios públicos, Editorial Manuel Porrúa, México, 1984.

José Francisco Ruiz Massieu, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984.

José Octavio Presa López, La Rendición de Cuentas en la Política Social, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 3, 2002.

José Trinidad Lanz Cárdenas, La Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes Históricos y Legislativos, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2001. 204 pp.

95

Juan Francisco Arroyo Herrera, Régimen Jurídico del Servidor Público, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 2000.

Luis Carlos Ugalde, La Cámara de Diputados en México LVII, Cámara de Diputados LVII Legislatura, 2000.

Luis Carlos Ugalde, La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, Serie 4, Cultura de Rendición de Cuentas, Editorial Auditoría Superior de la Federación, 2002. 456 pp.

Luis Carlos Ugalde, La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 4, 2002, 215 pp.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, 3ª. Edición, México 1999.

Miguel Acosta Romero, , Derecho Burocrático Mexicano Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado, segunda Edición Actualizada, Editorial Porrúa, México, 2000.

Miguel Rico Ramírez, Contaduría Mayor de Hacienda, Contaduría Mayor de Hacienda, Cámara de Diputados, 1984.

Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, Legislación Administrativa Argentina, 3ª edición, Buenos Aires., 2000.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES:

Auditoría Superior de la Federación, Visión Estratégica, Auditoría Superior de la Federación, 2004, pp. 45

Código de Ética Profesional de la ASF, Auditoría Superior de la Federación, 2001, pp. 32

Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, De Cara al Futuro, Contaduría Mayor de Hacienda, 2000, pp. 24

LINEAMIENTO PARA LA EMISIÓN DE DICTÁMENES.- Auditoría Superior de la Federación.-Aprobados en junio de 2003.

96

LINEAMIENTOS PARA EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.- Auditoría Superior de la Federación.-Aprobados en junio de 2003.

LINEAMIENTOS PARA EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA.- Auditoría Superior de la Federación.-Aprobados en junio de 2003.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE DICTÁMENES TÉCNICOS Y PARA LA CONCLUSIÓN DE ACCIONES LEGALES Auditoría Superior de la Federación.-Aprobados en junio de 2003.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DEL PLIEGO DE OBSERVACIONES Y LA PRESENTACIÓN DE DENUNCIA PENAL, Auditoría Superior de la Federación.-Aprobados en junio de 2003.

LINEAMIENTOS PARA LA PRESENTACIÓN Y ELABORACIÓN DE LA NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA.- Auditoría Superior de la Federación.- Aprobados en octubre de 2001. pp. 120

S/A, Consejo de Dirección, 1824-2004, 180 Años de Rendición de Cuentas y Fiscalización en México, Auditoría Superior de la Federación, Editorial auditoría Superior de la Federación, 2004, 897 pp.

Contaduría Mayor de Hacienda, Cámara de Diputados, Origen y Evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda, 1989, Contaduría Mayor de Hacienda, Cámara de Diputados, pp 840

CURSOS INSTITUCIONALES:

Plan de Profesionalización de la Auditoría Superior de la Federación, *“Curso de los Lineamientos para el Fincamiento De Responsabilidad Resarcitoria y para la Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias”*, impartido por el Instituto de Capacitación y de Fiscalización Superior. 2005, pp. 569

Plan de Profesionalización de la Auditoría Superior de la Federación, *“Curso del Marco Jurídico de las Responsabilidades de los Servidores Públicos”*,

impartido por el Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior.2004, pp. 745 97

Plan de Profesionalización de la Auditoría Superior de la Federación, *“Curso del Marco Jurídico de la Rendición de Cuentas y sus Implicaciones en el Fincamiento de Responsabilidades.* impartido por el Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior. 2003, pp. 658

Auditoría Superior de la Federación, Curso de Inducción a la Auditoría Superior de la Federación, 2001.178 pp.

Auditoría Superior de la Federación, Marco Rector y Normas para la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental, aprobado en junio de 2003, Auditoría Superior de la Federación 397.

S/A, Curso de Inducción a la Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Superior de la Federación, 2001, pp. 315.

S/A, Manual de Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Porrúa, Quinta Edición, 1998, 468 pp.

VERSIONES ESTENOGRÁFICAS:

Versión estenográfica de la conferencia denominada *“El Régimen Jurídico de Responsabilidades de los Servidores Públicos”* organizada por la Comisión Jurisdiccional del Senado de la República, presidida por el senador Gerardo Salmerón, Febrero de 2002, pp. 36 pp.