



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGON

LA RESPONSABILIDAD DE LOS AUDITORES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA ABADES IRINEO ALONSO



SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO 1993

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



## **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 está 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.

## I N D I C E

INTRODUCCION

Pág.

### CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

1.- LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO EN LA COLONIA	1
2.- LA RESPONSABILIDAD EN LA COLONIA EN LA EPOCA INDEPENDIENTE Y LA CONSTITUCION DE 1824.	10
3.- EL REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA CONSTITUCION DE 1857.	13
4.- EL REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA CONSTITUCION DE 1917 Y LAS REFORMAS DE 1983.	17

### CAPITULO SEGUNDO

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

2.1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD Y NATURALEZA JURIDICA	25
2.2. TIPOS DE RESPONSABILIDAD PREVISTOS POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE DE 1917	31
2.3. LA RESPONSABILIDAD POLITICA	39
2.4 LA RESPONSABILIDAD CIVIL	46
2.5. LA RESPONSABILIDAD PENAL Y SUS PRINCIPALES ASPECTOS	54
2.6. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	63

CAPITULO TERCERO

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Pág.

3.1. CONCEPTO	71
3.2. NATURALEZA JURIDICA	74
3.3. LOS FINES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, PLASMADOS EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL	79
3.4. LA REGULACION CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	83

CAPITULO CUARTO

LA RESPONSABILIDAD DE LOS AUDITORES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

4.1. LA FISCALIZACION DE LOS CONTRIBUYENTES EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES SUSTANTIVAS Y FORMALES Y SUSTENTO LEGAL.	88
4.2. DISTINTOS TIPOS DE FISCALIZACION DE LOS CONTRIBUYENTES.	94
4.3. LAS AUDITORIAS FISCALES Y REGULACION DE LA ACTUACION DE LOS AUDITORES ENCARGADOS DE DESARROLLARLAS.	99
4.4. INFRACCIONES EN QUE PUEDE INCURRIR EL AUDITOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.	104
a) Desde el Punto de Vista Administrativo	110
b) Desde el Punto de Vista Penal.	112

	Pág.
4.5. LA GARANTIA DE AUDIENCIA DE LOS AUDITORES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	115
4.6. EL FINCAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA O SU EXONERACION.	120
CONCLUSIONES	127

## I N T R O D U C C I O N

Con la investigación se pretende determinar el régimen disciplinario de los Servidores Públicos, encargados de efectuar las auditorías a los contribuyentes, omisos en sus obligaciones sustantivas y formales, a la vez se pretende determinar la naturaleza jurídica de tal responsabilidad, que frecuentemente se ha venido detectando esta ilegalidad de los Auditores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las disposiciones previstas por el Código Fiscal de la Federación, para la práctica de las visitas domiciliarias que practiquen las autoridades fiscales, no son aplicables en los casos de visitas de inspección efectuadas por las autoridades administrativas, con base en ordenamientos legales que no prevea la Aplicación Supletoria del Código Tributario; sino que en tales supuestos deban observarse los lineamientos establecidos por el Artículo 16 Constitucional que nos dice:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento", de tal forma que se pueda comprobar el cumplimiento de los ordenamientos legales consecuentemente, es ilegal efectuar las visitas sin contar los inspectores con dicha orden.

Las autoridades administrativas podrán practicar visitas domiciliarias y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han efectuado las disposiciones fiscales, sujetandose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que el espíritu del precepto Constitucional invocado en proteger al particular, contra las arbitrariedades en que pudiera incurrir la autoridad, y por otra parte que conviene al visitado estar presente en la diligencia, ya sea en forma personal o por su representante para que defienda sus intereses y proporcione los informes y documentos que le sean requeridos.

## C A P I T U L O      I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

#### 1. LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO EN LA COLONIA.

La evolución histórica ha dejado bien claro, que los acontecimientos por los cuales ha sido testigo el hombre, siempre han dejado una experiencia positiva o negativa, es así, como los grandes descubrimientos científicos, técnicos conforman la superación y evolución de la sociedad y -- las guerras, epidemias, desastres son contemplados como lo obscuro de la historia universal.

Cada época tiene dentro de su desarrollo, a los hombres que por el sólo hecho de haber nacido, expresado sus ideas han llegado al poder público, teniendo en sus manos el destino político, económico y social de los pueblos, y han tenido que enfrentar la responsabilidad de impartir -- justicia.

A aquellos hombres y mujeres que han ostentado el poder demuestran una conducta digna del cargo que les fue conferido; en nuestro país la preocupación por controlar o vigilar la conducta de los funcionarios-- públicos tiene su origen en nuestra historia interna.

La responsabilidad de los funcionarios públicos tienen su origen en el juicio de residencia en la época de la colonia, cuando por primera vez se conoce la posible procesabilidad de estos sujetos; la residencia que tiene su origen en el derecho romano se consagra en las Siete Partidas y algunos otros ordenamientos legales españoles; que al descubrimiento y conquista de México, fueron traídos consigo, así como nuevas costumbres, organizaciones políticas-administrativas y algunos ordenamientos como el citado Juicio de Residencia, que con el tiempo arraigado su procedimiento y variando su eficacia en el Nuevo Mundo.

En México fue introducido por el propio Hernán Cortes, (que curiosamente fue la primera autoridad la que sufrió el Juicio de Residencia). En la Ciudad de Veracruz se da inicio a la vida institucional de la Nueva España, con la creación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz. Primer Ayuntamiento de América creado por las atribuciones del propio Cortés y por los cargos que ostentaba de Capitán General. Alcalde y Justicia Mayor.

A causa del trasplante, que sufre nuestro país con la nueva organización política-administrativa, el gobierno se ejercía a través de ayuntamientos, alcaldes, alguaciles y corregidores, siendo de éstos el segundo, quien se encargaba de la administración de la justicia penal y civil en cuanto a una primera instancia y al propio Cortés por sus cargos conferidos al conformar el Supremo Tribunal de Apelación, por lo que respecta a la ejecución de las decisiones, correspondía a los Alguaciles Mayores.

Se hizo notar el primer -Juicio de Residencia- que por tal motivo, lo sufrió el propio Hernán Cortés, al que se le acusó de intentar sublevarse con la tierra de fraude y de haber incluso dado muerte al propio Juez de su Residencia (Ponce de León). El segundo -Juicio de Residencia- fue contra el Presidente de la Primera Real Audiencia y Cancillería - Real de la Gran Ciudad de Tenochtitlán, el que con el tiempo se le conociera como el "Sanguinario Nuño Guzmán".

"El Juicio de Residencia, lo podemos considerar como - la acción de tomar cuenta de un juez a otro, por los cargos públicos que desempeñe, considerando la conducta y la administración de su oficio. Es importante señalar que si bien el Juicio de Residencia tenía por objeto el rendir cuentas a una autoridad a quien lo supliría, siendo éste un medio por el cual los Reyes de España pretendían conocer a través de sus gobernadores en los distintos territorios conquistados de los abusos, errores y actos ilícitos que cometieron sus funcionarios en el ejercicio del cargo encomendado, - por lo tanto se intentó convertir el Juicio de Residencia, en una institución por medio del cual tratara de frenar una mala administración, haciendo daño en el pueblo conquistado y opacando el espíritu humanístico, asimismo - pretendía inculcar a los Reyes Españoles a las colonias dominadas." (1)

El procedimiento a seguir por los Juicios de Residen--

(1) Niceto Alcalá-Zamora Torres  
Nuevas Reflexiones sobre las Leyes de Indias  
 Ed. Porrúa 3a. Edición, México, 1948 P. 25

cia, lo encontramos plasmados en "la Recopilación de las Leyes de Indias", - de las que podemos destacar lo siguiente: Alguna conclusión:

Ley XXXII.- "Con todo desvelo y cuidado deben los Jueces de Residencia saber, y averiguar los buenos y malos procedimientos de -- los residenciados, para que los buenos sean premiados y castigados los malos; y por que todo depende de las averiguaciones y testigos, y muchos suelen abs tenerse de declarar y dar noticias de lo que saben; y otros se perjudican y ocultan la verdad, procederán con prudencia y sagacidad, cristiandad, cuando requiera la investigación de semejantes casos".

Ley XL.- "Declaramos y mandamos, que la sentencia defi nitiva pronunciada en residencia sobre cohecho, ilícito, o casos mal llevados, contra los gobernadores y sus oficiales en que la condenación no exceda de 20 mil maravedis, sean ejecutadas luego en las personas y bienes de los culpables, y se excedieran de esta cantidad, la hayan depositado, como se -- contiene en los capítulos de corregidores y jueces de residencia que sobre -- ésto dispone y se han de guardar y cumplir, sin embargo de cualquier apela ción, que por su parte interpongan, y en cuanto a las otras condenaciones -- que resultan de pleitos y además, por las sentencias pronunciadas en causas- que hubieren sido Jueces entre partes, o de oficio, diciendo haber sentencia do mal, y que hicieron de pleito ajeno propio, se ejecuten hasta en cantidad de 20 ducados, dando la parte a quien se aplicaren fianzas de estar a dere- cho y pagar lo que fuere juzgado y sentenciado". (2)

(2) Niceto Alcalá Zamora Op. Cit. p. 35

Después de haber hecho referencia a las leyes citadas, es prudente saber de la concepción conocida en esa época, respecto de los delitos oficiales, por lo que consideramos lo siguiente: Los excesos, culpas o delitos especiales y oficiales, cometidos en el ejercicio de las atribuciones del ministerio judicial o con riesgo de ocasión de ellas. Correspondiendo al Tribunal Supremo de Justicia el conocimiento de los delitos infringidos durante el cargo público.

Por último podemos considerar que el Juicio de Residencia con el transcurso de los años marcó una serie de acontecimientos históricos que sirvieron como base del equilibrio en el poder, del que se deduce:

- "Que el Juicio de Residencia fue el transplante de ordenamientos legales españoles al Nuevo Mundo.
- "Que era el medio idóneo de intentar una justa administración de justicia que nunca se comprobó.
- "Se consideró el medio por el cual los Reyes de España, pretendían proteger sus intereses económicos, políticos y sociales.
- "No existía distinción en la aplicación del -Juicio de Residencia- para los funcionarios públicos.
- "El carácter inquisidor por las penas que se imponían.(3)"

La Corte Española había establecido para asegurar la responsabilidad de los funcionarios, la residencia y la visita. Por lo que-

(3) Francisco Miguel Fuentes  
"Tesis" Responsabilidad del Servidor Público  
 y una Justicia Incompleta.- P. 15

se puede considerar como una norma jurídica para sancionar a los funcionarios que incurrieran en una falta. En cuanto a la visita, ésta era secreta y abarcaba a todos los funcionarios de una región o provincia. Ninguno de éstos en particular sabía si se le hacían cargos, de que clase ni de quien proveían, ni aún después de que se le encontraba culpable y se le sentenciaba, como consecuencia de esto se le separaba del cargo imponiéndosele una multa de siete mil pesetas. Interviniendo incluso en 1524 el Emperador Carlos V, como "visitador" en estos procedimientos, mismo que encontraron claramente la culpabilidad de dos servidores públicos.

En cambio, el maestro José Francisco Rufz Massieu, en el texto "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano" opina que el Juicio de Residencia- en sí mismo podría considerarse como motivo de halago para aquél a quien se le practicare demostrara que había cumplido con honestidad sus funciones . (4)

Cabe hacer notar que la finalidad de estos juicios de responsabilidad- dentro de esa intrincada y completa administración de los servidores públicos que han de quedar sujetos al régimen de responsabilidad- constitucional, en el buen servicio público y la operación o administración- de recursos públicos. Lo que la Constitución tutela es precisamente un honesto, imparcial, leal y eficiente servicio público así como la administración de los recursos que provienen de la sociedad.

(4) José Francisco Rufz Massieu (citado por)  
Nuevo Derecho Constitucional Mexicano  
Ed. Porrúa México 1985 P. 391

En la observación de los antecedentes históricos podemos señalar que para la consolidación de la colonización, de la jerarquía estrictamente política delegada a los virreyes, audiencias, gobernadores, capitanes generales, alcaldes mayores, corregidores etc., que se yuxtaponen a -- otra jerarquía social con influjo político de marcada reminiscencia y seme-- janza con la feudal. Y esta organización va por dos corrientes distintas, - una que arranca de la vida espontánea de los indígenas y otra que desciende-- del poder de los conquistadores.

La primera tiene por institución el cacicazgo y por -- instrumento al casique; la segunda a la encomienda y al encomendero. La des-- membración del poder de la corona, va a premiar los servicios de descubri-- dos, guerreros, sucesores y a veces méritos menos claros desfavorecidos del-- poder público.

"La corona que por justicia o por flaqueza otorga es-- tas encomiendas peligrosas como desmembración de autoridad y como lección de poder sobre los indios, la regula con desconfianza. Define en la institu-- ción una tutela a la cual ha sido regulada en sus funciones por los indios, a su vez tutelada por la defensa de los indios". (5)

En la ley de 1633, de Felipe IV en su capítulo XVII tít-- ulo IX del libro VI prohibía que se dieran a los indios ni como prenda ni -

(5) José Francisco Rufz Massieu.- Op. Cit. P. 39

alquiler y aún rotundamente que los encomenderos se sirvan de los mismos. Y aún por motivos de orden moral surge la prohibición de tener indias en casa de los encomenderos. (Carlos I) previendo la tentación para los abusos de la ley preconizó con verdadera obsesión la severidad para el castigo y las restricciones constantes para el trabajo se prohibía la servidumbre aún en favor de ministros.

En Valladolid 1557 Felipe IV en la Ley I de las Restricciones de sus abusos, se establecían las obligaciones de pagar jornal -- de los caciques a los indios.

El rey era el supremo señor -el dios-, que regía también las relaciones comerciales, fuera del rey existían tribunales de justicia de dos clases, unos que actuaban en los templos como jueces sacerdotes, para sancionar tanto a los administradores como a los particulares que acusaban daños a quienes los administraban. La otra clase de tribunales estaba regida por jueces profesionales, para sancionar y conocer las causas que se presentaran al común de la población.

El litigio en sí tenía ciertos ritos procesales, se refería al arbitramento, todo negocio era sometido en primer término a un árbitro amistoso, el cual sentenciaba sin conocimiento de la ley. La sentencia dictada por el árbitro amistoso tenía una segunda instancia ante los tribunales. Esta apelación podía presentarse ante dos entidades, y ante los -- jueces sacerdotes para las causas de su incumbencia y ante los jueces profe-

sionales para los negocios civiles especiales.

De la sentencia de los jueces profesionales había una última instancia, para ante el rey o el señor dios quien era el que decidía sin consulta previa a la corte española. En cambio de las sentencias de los jueces sacerdotes no había apelación era dictadas de manera definitiva.

El derecho que tenían los sacerdotes para dictar sentencias en última instancia, sin apelación para ante el rey, les dio una supremacía tal que convirtió a los sacerdotes en los principales personajes -- del estado o llegaron inclusive a enriquecerse demasiado con los emolumentos cobrados a los indios.

## 2. LA RESPONSABILIDAD EN LA EPOCA INDEPENDIENTE Y LA CONSTITUCION DE 1824.

Una vez concluida la lucha intensa, por la independencia de México, los grandes hombres en la búsqueda de asentar los principios, al igual que los legisladores de esa época, se preocuparon por crear las bases jurídicas del gobierno del cual ya eran un país independiente, que dentro de la difícil tarea de reconstrucción política, económica y social, preocupaba y alteraba la creación de un sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos. Es por esto que en el año de 1824 la Constitución bajo la influencia del sistema político estadounidense en el texto de la ley fundamental, es decisivo y aunque difícil de aprovechar, toda vez que el juicio político de los Estados Unidos de América conferido al Congreso de la Unión, tenía una tradición arraigada de siglos atrás, siendo de naturaleza extrema el juicio de residencia de los españoles.

De la Constitución de 1824 se establecen las altas investiduras del sistema federal que podrían ser sujetos de responsabilidad, señalándose al propio Presidente de la Federación, quien podría ser responsable de los delitos de traición a la independencia nacional, a la forma establecida de gobierno y por cohecho, soborno, cometidos durante el tiempo de su encargo, así como por impedir la celebración de elecciones para cualquier puesto de elección popular o impedir el juicio de las facultades de las Cámaras que le correspondan.

También señalaba la responsabilidad de los miembros de-

la Suprema Corte de Justicia y de los secretarios de despacho, por cualquiera de los delitos cometidos en el desempeño de sus funciones. Los gobernadores de los Estados por infracción a la Constitución Federal y Leyes Generales de la Nación.

Ahora bien, podemos señalar el Acta Constitucional para asegurar el sistema federal, según se comenzo a discutir en el congreso - el proyecto de Constitución el cual serviría para gobernar en toda la República Mexicana, con modificaciones fue aprobado por la asamblea general y - publicado con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, estando en vigor hasta 1935.

Esta se integraba con los siguientes poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial que jamás podrán reunirse en una misma corporación o persona.

**EL PODER LEGISLATIVO DE LA FEDERACION.**- Residirá en -- una Cámara de Diputados y en un Senado, que integrarán el Congreso General.

Los individuos de las Cámaras de Diputados y de Senadores serán nombrados por los ciudadanos de los Estados en la forma que prevenga la Constitución, las bases para nombrar los representantes de las Cámaras de Diputados, será la población. Cada Estado nombrará dos Senadores, según prescriba la Constitución.

Corresponde exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos para proveer a la conservación y seguridad de la nación y sus relaciones exteriores, para conservar la paz y el orden público de la nación y proveer su ilustración y prosperidad general, para mantener la independencia de los Estados entre sí, así como también proteger la libertad de imprenta la igualdad proporcional de obligaciones o derechos ante la Ley.

**PODER EJECUTIVO.**- Esta consiste en depositar la constitución en el individuo que ésta señale, serán residentes o naturales de cualquiera de los Estados o Territorios de la Federación, y sus atribuciones son las siguientes que contendrá esta Constitución.

- I.- Nombrar y remover libremente los secretarios del despacho.
- II.- Cuidar de la recaudación y decretar la distribución de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.
- III.- Declarar la guerra, previo decreto de aprobación del Congreso General y no estando éste reunido, del modo que designe la Constitución.

### 3.- EL REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA CONSTITUCION DE 1857.

La Constitución de 1857 se refiere en concreto a la responsabilidad de los altos funcionarios públicos, ya que la responsabilidad de los demás empleados y funcionarios de la federación, no tenía por que ser reglamentada en la Constitución, pues al no gozar de ningún fuero, ni privilegio especial, estaban sometidos como cualquier ciudadano a la acción de la justicia, la idea de los constituyentes de 1857, fue otorgar a ciertos funcionarios protección contra los autores de la política, pero sometidos al mismo tiempo, a un mayor rigor en cuanto al cumplimiento de sus deberes en el ejercicio de sus funciones, de aquí que sí bien se otorgó lo que hemos denominado el fuero licencia para enjuiciar a ciertos funcionarios, se previno que este fuero no daba lugar a la impunidad, por lo que si se cometía un hecho delictuoso, la Cámara de Diputados podía previo el estudio de su conducta, ponerlo a disposición de los tribunales como cualquier ciudadano; más aún estableció el juicio político recogido en todas las instituciones del mundo, para todos aquellos funcionarios que perdieran la confianza de la ciudadanía.

En este juicio llamado también de la "Opinión", se funda en la pérdida de la confianza, al alto funcionario para el desempeño de su cargo, pues sucede frecuentemente, como lo afirma el contribuyente

de 1917, en la exposición de motivos que no presidió en los artículos del 106 al 109 que oportunamente fueron realizados, aunque un Magistrado o Ministro haya incurrido en delitos palpables y notorios, se puede calificar y probar en un proceso político por sus omisiones o descuidos derivados por su ineptitud o por otras cosas negativas haya perdido la confianza popular. En todos estos casos, reducido el juicio político a quitar el poder al responsable, la sociedad suele no participar en el conflicto y el orden se reestablece. De la forma siguiente, la totalidad del pueblo cumple con lo estipulado en la propia Constitución, elige a un número determinado de ciudadanos previamente seleccionados por las organizaciones políticas para ser elegidos de manera directa, por voto individual. El artículo 42 en el que señala "que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal."

"Sois ineptos, agrega en otro párrafo los constituyentes, "no mereceis la confianza del pueblo, no debeis ocupar un puesto público, es mejor que volvais a la vida privada". He aquí lo que en resumen dice una sentencia de juicio político, sin impedir que los delitos del orden común sean juzgados o castigados por la jurisdicción ordinaria; el voto del pueblo no es infalible, a sus esperanzas pudiendo frustrarse y sobrevenirles males imprevistos de quien les prometió guardar los bienes, es lógico y es justo que por un medio legal sin conmociones o turbaciones puedan retirar el poder a sus delegados.

El Ejecutivo Federal, establece que sólo durante su encargo podrá ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común.

Se establece el principio del antejuicio para los delitos del orden común erigiéndose a la Cámara de Diputados como gran jurado (esto es lo que hoy conocemos como declaración de procedencia).

"La Constitución de 1957 era menos estricta que la actual, pues autorizaba el desafuero, no sólo por traición a la patria y a los delitos graves del orden común, sino también por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral (artículo 103.- Podemos observar como ningún Presidente Mexicano estaba a salvo al cometer alguno de los dos últimos delitos graves del orden común. La Constitución de 1857 introdujo la fórmula que se conserva en la vigente". (6)

Con relación al artículo 107 de la Constitución de 1857 y su idéntico 112 de ahora, el artículo 4º de la Ley del 6 de junio de 1896 reservó para el Congreso General el conocimiento de la responsabilidad de los altos funcionarios, aunque dicha responsabilidad se exigía después de haber cesado a los funcionarios en el ejercicio de su encargo, pero dentro del término que señala el artículo 107 Constitucional.

(6) Felipe Lara Ramírez.- Leyes Fundamentales de México.  
Editorial Porrúa, S.A. México 1985. pág. 322.

El constituyente de 1856 estableció que conocería de los delitos oficiales el Congreso (como Cámara única), como jurado de acusación y la Suprema Corte como jurado de sentencia. El primero separaba al funcionario de su encargo y la seguridad procedía a aplicar la pena que la ley designe durante toda la vigencia de la Constitución del 57. El Tribunal de sentencia fue un típico tribunal especial con plenitud de jurisdicción para atraer a su conocimiento los delitos oficiales de los altos funcionarios, siendo que ningún juez podría conocer de tales delitos, como consecuencia inexcusable. La Ley Reglamentaria de 1856 reservaba al único tribunal que tenía competencia para intervenir en dichos delitos al Senado, ésto era solamente durante el año posterior a la terminación del encargo.

Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará a mayoría absoluta de votos, si hay o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. De los delitos oficiales conocerán: El Congreso como jurado de acusación tendrá por objeto declarar la mayoría absoluta de votos. Si el acusado es o no culpable, si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará inmediatamente separado de dicho cargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en Tribunal Pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal del acusador, si lo hubiere procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos la pena que la ley designe pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigir durante el período, en que el funcionario ejerza su cargo y un año después. En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

#### 4.- EL REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA CONSTITUCION DE 1917 Y LAS REFORMAS DE 1983.

La Constitución Mexicana de 1917, es la primera en el mundo en declarar y proteger las garantías sociales o sea el derecho que tienen todos los hombres, para llevar una existencia más digna, y el deber del estado de asegurar que así, sea mientras las garantías individuales exigen al estado una actitud de respeto, para las libertades humanas pues éstas forman un campo donde el poder estatal no debe penetrar las garantías sociales por el contrario, imponen a los gobernantes la obligación de asegurar el bienestar de todas las clases integrantes de la comunidad.

Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrán en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales. Los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal cometidos durante su encargo y que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

- a) El ataque a las Instituciones Democráticas
- b) El ataque a la forma de gobierno republicano representativo federal
- c) El ataque a la libertad de Sufragio
- d) La usurpación de atribuciones
- e) Cualquier infracción a la Constitución o las Leyes Federales cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno ó a varios Estados o motivar un trastorno en el funcionamiento normal de las Instituciones
- f) Las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales a la ley de responsabilidades comprende los casos en que los servidores del Estado con su conducta violan la confianza en ellos depositados y no aplican las leyes y reglamentos, aprovechan sus puestos mediante diversos tipos de maniobras para lograr un beneficio personal.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados erigida en gran jurado declarará por mayoría absoluta de votos del número

total de miembros que la formen, si hay o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga los cargos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su cargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en todo caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial. No gozan de fuero Constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrirán en el desempeño de algún empleo, cargo u omisión pública que hayan aceptado, durante el período en que, conforme a la ley, se disfruta de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberán proceder con arreglo a lo dispuesto en la ley.

De los delitos federales conocerá el Senado erigido en gran jurado, pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados, si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros después de practicar, las diligencias que estime convenientes y de oír del acusado, que este es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud

de tal declaración, e inhabilitado obtener otro por el tiempo que determine la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos del artículo 109, las resoluciones del gran jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, cuando la Cámara mencionada declare que hay lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el senado la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión, expresará a la mayor brevedad, una ley e responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios, determinando como delitos o faltas oficiales, todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no haya tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados, por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20. El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los Magistrados

del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados, primero, y la de Senadores, después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, inmediatamente la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a la nueva designación.

El Presidente de la República antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oír a éste, en lo privado a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación, de tal solicitud, artículo 112. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede considerarse al reo la gracia del indulto.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrán exigirse durante el período, en que el funcionario ejerza su cargo, y dentro de un año después.

El proceso histórico por el que se configura la nación mexicana, se ha caracterizado por la búsqueda constante de la libertad y la justicia, las luchas sostenidas por el pueblo para alcanzar una sociedad más igualitaria. A través de nuestros antecedentes Constitucionales, cabe destacar el constante afán de los mexicanos por regular las responsabilidades que deben cumplir los servidores públicos: José María Morelos y Pavón, quién en su obra; "Sentimientos de la Nación", señala con constancia patriotismo que señala como llevar una buena administración, de los bienes para

beneficio de la nación.

El decreto para la libertad de la América Mexicana en Apatzingán en 1814, estableció en su capítulo quinto denominado de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos garantizada, por el establecimiento en la ley y la responsabilidad de los funcionarios.

Este documento político establecía un Tribunal de residencia cuya función era de conocer, privativamente de las causas pertinentes a la responsabilidad pública de los individuos, del Congreso General, del Supremo Gobierno, en este orden de ideas, la Constitución Federal de 1824, estableció en su artículo 38, que tanto la Cámara de Diputados, como la de Senadores, podían conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones contra el Presidente de la Federación, por los delitos de traición a la Independencia Nacional, a la forma de Gobierno y por cohecho o soborno cometido durante el tiempo de su empleo, así como por actos dirigidos a impedir que se realizaran las elecciones.

El gran jurado podía conocer respecto de los individuos de la Suprema Corte de Justicia, y los Secretarios del Despacho, acerca de cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo y en el caso de los Gobernadores de los Estados, por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u ordenes del Presidente de la Federación, así como por la publicación de Leyes o Decretos de sus respectivos Estados, contrarios a las mismas disposiciones federales en su artículo 39. Esta Constitución estipulaba que sería exclusivamente la Cámara de Representantes

la que haría de gran jurado.

Cuando el Presidente o sus Ministros fueran acusados por actos en que hubieran intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno, en razón a sus atribuciones y en actos de acusación, contra el vicepresidente, por cualquier delito cometido durante el tiempo de su responsabilidad.

El procedimiento establecido, consistía en que la Cámara erigida en gran jurado, debería declarar por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, si había o no lugar a la formación de la causa, en caso afirmativo quedaría suspendido de su cargo y puesto, a disposición del Tribunal competente.

Por último destaca también entre las atribuciones, que esta Constitución concedía al Presidente de la Federación, la facultad de suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar a uno de la mitad de su salario, por el mismo tiempo a los empleados de la Federación infractores de sus ordenes y decretos.

Otro antecedente en materia de responsabilidad de los servidores públicos, fue reglamento para contaduría mayor, expedido para fijar el procedimiento a seguir en 1826 en contra de las personas que manejan los recursos de la hacienda pública previniéndose incluso la fase contenciosa que debía ventilarse ante los Tribunales competentes.

LA CONSTITUCION DE 1857, estableció en su título cuarto un adecuado marco de responsabilidades de los funcionarios públicos recogiendo lo mejor de los anteriores cuerpos regulatorios de las obligaciones y sanciones aplicables a los servidores públicos. Se considera importante destacar que en ese apartado se estableció la distinción entre la responsabilidad del fuero común de las derivadas del ejercicio de un cargo público determinándose que la responsabilidad oficial solo era exigible precisamente durante el ejercicio del empleo prescribiéndose un año después de haber terminado su función, en este título se estipuló por primera vez, que en los juicios políticos el congreso era el jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia era el jurado de sentencia, determinación que fue modificada posteriormente con una reforma que incorporó el principio de la Cámara de Diputados actuaría como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. En el texto de estas reformas se habló ya de empleo, cargo o comisión, como el desempeño del trabajo de los funcionarios públicos.

El texto Constitucional de 1917, adoptó parcialmente disposiciones de la Carta fundamental de 1857 para cumplir con el propósito del presente trabajo, hemos hecho referencia a los antecedentes históricos y jurídicos que a nuestro juicio son los más importantes en materia de responsabilidades de los servidores públicos con objeto de presentar, un panorama general respecto a la evolución de responsabilidades que implica el servicio público, marco en el que se inscriben las reformas y adiciones recientemente efectuadas por el ejecutivo federal al título IV Constitucional.

## C A P I T U L O   I I

### LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

#### 2.1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDADES Y NATURALEZA JURIDICA

"Etimológicamente, la expresión "responsabilidad" proviene de la raíz latina "spondeo" de la voz "responder", que significa responder, esto es, estar obligado. Es la situación en que se encuentra una persona que debe sufrir las consecuencias de un hecho que les es imputable, y que causa de un daño indica la obligación de reparar o satisfacer por sí o por cualquier otra pérdida o año que se hubiere causado a un tercero responsable, por su parte es el que esta obligado a responder o satisfacer por algún cargo o fiador de otro." (7)

La responsabilidad ha sido desde tiempos remotos un concepto que se integra a la vida cotidiana del ser humano, como un importante elemento de equilibrio de la vida social aún antes de intuir el contenido de este concepto, el hombre ya actuaba responsablemente en el marco de un orden social que al mismo tiempo que determinaba los ámbitos de su libertad individual, establecía sus obligaciones ante la sociedad. La responsabilidad ha estado intimamente vinculada a la moral los usos y convencionalismos sociales, así como el Derecho y el Gobierno han conformado,

(7) Marienhoff, Miguel S.- Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Buenos Aires Argentina 1965.- Páginas 38 y 40.

un amplio orden normativo que establece las pautas de conducta, que organizan y conjugan las aspiraciones individuales con las necesidades sociales.

La responsabilidad se manifiesta a través de elementos comunes, y diferenciales, sin embargo la teoría del derecho, ha propiciado que durante mucho tiempo, se estudió la figura de responsabilidad a través de los elementos particulares de cada rama. En el derecho moderno la responsabilidad constituye una fuente importante, de obligaciones, nace cuando se ha producido un daño, debido a un obrar culpable del agente o del empleo de bienes, que en sí mismos entrañan un riesgo, lo que da lugar a una reparación del daño causado a una indemnización, por el hecho ilícito realizado a una indemnización directa por el agente a través de cosas o fuerzas que lo producen.

"La responsabilidad consiste en la indeclinable capacidad de las personas para conocer y aceptar las consecuencias de sus actos y de sus omisiones en cuanto pueden dañar o perjudicar los derechos o los intereses de aquellas otras a quienes afecte su conducta. No puede haber responsabilidad sin imputabilidad, es decir, sin la existencia de un nexo puede ser intencional o no intencional, doloso o culposo. Cuando falla la libertad en la acción falla también, en un sentido amplio, la responsabilidad individual. (En razón de su origen) La responsabilidad, se deriva de la acción o la omisión del agente o de la solidaridad social y atendiendo a la índole de la sanción, la responsabilidad puede ser moral,

social o jurídica." (8)

El reconocimiento de la responsabilidad del Estado se considera incompatible con el concepto de la soberanía, los particulares directamente de los funcionarios que en el ejercicio de su cargo daños en su patrimonio o les originen perjuicios, indemnizaciones de los unos tanto como de los otros ante los Tribunales Ordinarios de la Administración.

El fundamento de la responsabilidad del Estado se reconoce, en estos casos, la existencia de la responsabilidad de la administración en los mismos supuestos y en las mismas condiciones, si se funda en los preceptos del Derecho Civil, se admite la responsabilidad. El funcionamiento de la responsabilidad de las administración consiste en la existencia de una culpa, en el funcionamiento de los servicios públicos se sustituye por otro más amplio. Responsabilidad de las autoridades y de los funcionarios públicos, se puede producir en la realización de estos y con los particulares.

"El resarcimiento de los daños y perjuicios causados por la conducta dolosa o culposa; penal que se hace efectiva mediante la sanción prevista por los delitos y faltas cometidas, en el ejercicio de funciones públicas, gubernativas o disciplinarias derivadas de infracciones,

(8) Duguit León.- Las Transformaciones del Derecho Público 2a. Edic.- Editorial Madrid 1926. página 304.

deberes profesionales y consistentes en la imposición por el superior jerárquico que sanciona en este orden, así mismo son producidos los desfalcos o faltas, justificación de la inversión de fondos públicos. Estas diversas clases, de responsabilidad de las autoridades y funcionarios son compatibles y se pueden producir simultáneamente como consecuencia de un hecho único." (9).

"Algunos estudios del derecho declaran que la palabra responsabilidad es usada para cumplir diferentes funciones."

En primer lugar, denota funciones sociales, jurídicas convencionales o personales; el segundo uso equivale a causas; el tercero como sujeción a una sanción y el cuarto como capacidad para realizar ciertos actos.

Bajo la primera asección, se tiene en mente a los deberes jurídicos o morales que corresponde cumplir a una persona en un contexto determinado por ejemplo: el portero de un edificio, tiene la obligación o es el responsable de la seguridad del inmueble que cuida.

Seguidamente el término responsabilidad se utiliza como sinónimo de causa, aquí se sustituye por los vocablos " causa "

(9). Fiorini Bartolomé A.- Manual de Derecho Administrativo.- Editorial Barcelona España 1926. Página 1997.

o "producir", ejemplo: se dice que el conductor produjo o causo el accidente o que el conductor del automóvil fue el que causo el accidente.

"En el tercer caso la responsabilidad sirve para designar que una persona se encuentra sujeta a una sanción, comprende aquellas situaciones en las cuales la persona debe responder jurídicamente de algún acto o daño por ejemplo cuando los padres responden o son responsables de daños producidos por conductas de sus hijos menores de edad." (10).

La noción de responsabilidad implica siempre la idea de culpa, la idea de una regla violada, sea ésta una regla moral o de derecho responsabilidad moral, tanto la idea de responsabilidad como la culpa implican la inexistencia de una persona dotada de una voluntad libre. Es decir, que el problema de responsabilidad esta estrechamente vinculado a la de imputabilidad, en efecto la responsabilidad surge como consecuencia de una actividad flicita o contraria a derecho.

Es por esto que damos algunos conceptos de responsabilidad y nos damos cuenta de que una persona se encuentra sujeta a una sanción en donde esa persona debe responder por una conducta cometida o el daño causado jurídicamente, este obligado a reparar el daño ocasionado, cuando se habla de responsabilidad de manera especial se está pensando

(10). Revista: Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Año 1 No. 1. Julio/Septiembre 1984.- Página 78.

en características psicológicas desde un aspecto jurídico, en este caso una persona es legalmente responsable.

La responsabilidad es resultado de la acción por la cual el hombre expresa su comportamiento frente a ese deber u obligación.

La responsabilidad se entiende el hecho ilícito de la conducta que impugna la ley para los daños y perjuicios causados a quien por una acción u omisión los cometió por sí mismo o por medio de cosas que posee o que se cometieron por personas a su cuidado en vista de la violación a un deber jurídico estricto o de una obligación previa, Planiol opina también que no hay responsabilidad sin culpa, es decir sin obligación previa.

En los términos de la fracción III del artículo 109 Constitucional, se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones, a fines de 1982, se fijó la naturaleza, el objeto la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que preside el ejercicio de la función pública, por lo tanto los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, por su actividad que desempeñan a cargo del Estado.

## 2.2. TIPOS DE RESPONSABILIDAD PREVISTOS POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE DE 1917

"El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidad a los servidores públicos, es una característica en todo Estado de Derecho para evitar el abuso del poder, es por ello que el título cuarto constitucional se denomina de las responsabilidades de los servidores públicos."(11)

Trata y contribuye dicho capítulo a terminar con la prepotencia, negligencia y menosprecio con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, hace conciencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el respeto a los derechos e intereses de los gobernados.

Así es como el fundamento Constitucional de las responsabilidades se encuentra previsto en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias expedirán

(11) Barajas Zamora Alejandro.- Responsabilidad Administrativa de la Política Preventiva.- Edición U.N.A.M. 1985. Página 74.

las Leyes de Responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter incurran en responsabilidades de conformidad con las siguientes prevenciones".

Establece los lineamientos generales a los que debe ajustarse el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales dentro del ámbito de sus respectivas competencias al expedir las leyes sobre responsabilidad del servidor público, también pretende el artículo anterior atender el principio de igualdad jurídica ante la ley, ya que trató de establecer la responsabilidad administrativa a nivel constitucional de todos los servidores públicos, ofrece también el inculpado las garantías Constitucionales consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución.

Un Estado de Hecho como el nuestro exige que los servidores públicos sean responsables por ello el título Cuarto Constitucional propone nuevas bases de responsabilidad, así el artículo 113 Constitucional establece que:

"Las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así los procedimientos y las autoridades para aplicarlas." (12)

(12) Barajas Zamora Alejandro.- O.B. (17. Pág. 78).

Por su parte el artículo 109 Constitucional en su fracción II y III, consagra la aplicación de sanciones en los siguientes términos.

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

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

No sólo establece los lineamientos generales a que debe ajustarse el Congreso de la Unión al exigir las leyes sobre responsabilidades administrativas, delimita asimismo la responsabilidad penal y las que se sentencian a través de procedimientos separados, prevee sanciones distintas, así como los órganos encargados de aplicarlas, los que varían según el tipo de responsabilidad. En la fracción II hace referencia a la responsabilidad penal de los servidores públicos por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y ser sancionada en los términos que establece la legislación penal común." (13)

(13) Raúl F. Cárdenas.- Responsabilidad de Funcionarios Públicos.- Edición Porrúa Hermanos, S.A.. México 1982. Pág. 272.

La Ley Reglamentaria del título Cuarto Constitucional, regula la responsabilidad en el servidor público.

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

Por otra parte atendiendo el principio de igualdad de todos ante la ley, las leyes del procedimiento penal se aplican a todos por igual no obstante la legislación mexicana establece excepciones tratándose de ciertos servidores públicos quienes en razón de su investidura gozan de inmunidad o de ciertas prerrogativas procesales, tal es el caso de la inmunidad de que gozan los diplomáticos, altos funcionarios o el Presidente de la República.

Así las prerrogativas procesales se traducen en el llamado fuero Constitucional y consiste en el ante-juicio que es necesario llevar a cabo para desalojar el fuero al Presidente de la República. Tratándose de la comisión de ciertos delitos, así como a condenas a que se refiere el Título Cuarto de nuestra Carta Magna.

Tratándose de fuero Constitucional, si bien es cierto que no se procesará a los servidores públicos mencionados mientras que no se haya satisfecho los requisitos de los artículos 108 al 114, de la Ley fundamental, ésto no significa que las leyes penales no hayan comenzado a aplicarse. Ahora bien la reglamentación Constitucional del servidor público es de especial importancia a la vez base fundamental para la presente investigación por tal motivo tenemos que comentar lo relacionado con el Título Cuarto Constitucional, inherente a la materia que nos ocupa.

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

EL Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común." (14)

(14) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa Hermanos. México 1991. Página 91.

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

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

Así también la Ley de los Servidores Públicos tienen por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de los sujetos de responsabilidad en el servicio público, así como las obligaciones, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como lo que se deba resolver mediante juicio político.

La importancia en nuestro país se le ha dado a la responsabilidad de los funcionarios públicos, no sólo se recoge en la abundante literatura que existe sobre el particular los términos a nuestro pueblo para calificar a nuestros funcionarios corruptos son: los ataques que en las Cámaras y en los Organos de Comunicación les hacen los distintos

Partidos Políticos, minoritarios, sino también en los abundantes antecedentes que existen para sancionar que no se destaque para los funcionarios públicos.

"Finalmente debemos ocuparnos de las responsabilidades en que incurran los Gobernadores de los Estados a las legislaturas locales por violaciones cometidas a la Constitución y Leyes Federales. Sólo se refiere la Constitución Política de la República a las responsabilidades en que incurran dichos funcionarios por delitos de carácter federal, pero también quedan sujetos a la legislación común de cada Estado por los delitos de esta índole que cometan en el Territorio de la entidad federativa en que desempeñen su función, así como los delitos oficiales cometidos en el ejercicio de su cargo. Obsérvese que el texto Constitucional, los hace responsables por las violaciones al pacto federal o a las leyes expedidas por la federación." (15)

Respecto a los Gobernadores de los Estados o Diputados locales que cometan delitos comunes o delitos oficiales en el territorio del Estado en que desempeñen el cargo, corresponde a las respectivas constituciones establecer el procedimiento que debe seguirse, sin apartarse de los lineamientos contenidos en la Constitución General de la República, así como señalar las formas que deben observarse en el enjuiciamiento, para los delitos comunes, la Cámara local resolverá sobre

(15) Juan José González Bustamante.- Los Delitos de los Altos Funcionarios y el fuero Constitucional. Editorial Botas. México 1946. página 322.

el desafuero, a fin de que el alto funcionario del Estado quede a disposición de las autoridades judiciales que lo reclamen. Para los delitos oficiales el juicio político, la Cámara de Diputados desempeñará la función de acusador ante la Cámara de Senadores, que erigida en gran jurado declarará sobre la culpabilidad o inculpabilidad del funcionario acusado por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros. La Constitución de la República dispone que dichas resoluciones son inatacables.

Los miembros del parlamento son irresponsables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, la función parlamentaria, la independencia y seguridad del miembro del parlamento, así como su libertad de acción. Los Diputados y Senadores no son representantes del Distrito que los ha elegido sino de toda la Nación y en el desempeño de sus funciones oficiales emana la voluntad del pueblo que delega en ellos su mandato.

Están investidos de su función soberana y el respeto a la libertad de expresión debe ser absoluta, si se quiere garantizar el libre ejercicio de las funciones parlamentarias, pero hecha excepción de este género de irresponsabilidad que garantiza la libertad de pensamiento del representante popular, los miembros del Congreso Federal, son responsables penalmente, por los delitos comunes que cometan en el tiempo de su cargo y por los delitos oficiales.

El Constituyente ha querido que los miembros del Congreso Federal, estén al margen de toda influencia maléfica que pueda quebrantar su independencia.

### 2.3. LA RESPONSABILIDAD POLITICA.

Como ya se ha visto en el capítulo anterior el juicio político o responsabilidad política que origina ha sido un trasplante de preceptos legales extranjeros que empiezan la Constitución de Cádiz en el año de 1912, la responsabilidad política que origina el juicio político, tiene dos acepciones una legal y otra social, la primera de ellas enmarcada en el artículo 7 de la Ley de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, que señala los motivos por los cuales se cae en esta desgracia que se desprende de la Constitución en el párrafo primero del artículo 5º de la Ley L.F.R.S.P., el mismo artículo 5º se encarga de especificar a los sujetos agraciados en cuanto a que ocupan cargos de primer nivel y en el tramo de que sólo son sometidos a este proceso a aquellos desdichados por la administración actual, la segunda acepción, la social, es aquella que comunmente es considerada por la sociedad como el móvil que da origen a la protección de intereses políticos y económicos mismos que se desbordan en la procesabilidad de los servidores públicos, si es obligación para el Estado prevenir y sancionar la inmoralidad social, en todas sus modalidades es cierto entonces que la corrupción no se combate ni se logra a través de leyes idóneas que sólo son plasmadas en documentos sin validez ni respeto.

Por tanto, los procedimientos de responsabilidad sólo se dan en un sistema idealista salvo como toda regla a excepción del

ejercicio del poder de efectividad y cumplimiento de los señalados por la legislación de tal forma la clase gobernante difícilmente puede ser sometida al idealismo del poder intrínseco que lleva consigo la norma jurídica en forma distinta. La responsabilidad política que con lleva al juicio político solo será hecha valer en el grado en que los gobernantes favoritos del poder permitan el inicio de un juicio contra un funcionario o servidor público que no represente o propicie soluciones de peligro a la política interna, sino al contrario el juicio político es y ha sido contemplado como la última opción a la única alternativa para los favoritos en contra de aquel desdichado que se ha visto envuelto en la magia de la política, y lo único que logre es satisfacer un populismo.

El juicio político a raíz de la iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional, que se basó en los antecedentes y experiencias que han marcado la historia, esto da vida a nuevas formas de control, y responsabilidad como la señalada en el artículo constitucional que tiene por objeto liberar y responsabilizar dentro de un sistema de derecho, que respeta la soberanía de los Estados y que estos reconociendo el ámbito de competencia del Congreso de la Unión, en colaboración desarrollen el sistema de responsabilidad exigible de carácter político que salvaguarde los intereses políticos fundamentales y su buen despacho. Es así que todo servidor público debe cumplir con su deber y que el incumplimiento de éste acarrea la determinación de responsabilidad.

Eliminando determinadamente el error de los legisladores en el año de 1940. Haciendo una clara clasificación de los delitos que origina la responsabilidad política con la legislación penal puede intervenir. Es así como se fundamenta la inexistencia de la referida responsabilidad que viene siendo diferente a la penal de tal suerte que la vía política establece su autonomía que será sustanciada por el progreso de la Unión, mediante el proceso señalado por la propia Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, que indica que el procedimiento en la vía política da inicio o sentencia ésta a cargo del gran jurado compuesto por la Cámara de Senadores.

Hay una amplia variedad de servidores públicos cuya conducta es susceptible de responsabilidad política, que ella no está reconocida por nuestro ordenamiento constitucional, los cargos públicos que pueden comportar responsabilidad política, además de lo que establecen los términos vigentes de la Constitución. La actualización de estas responsabilidades de acuerdo con el desarrollo del país, con la evolución del Estado y con las demandas políticas del pueblo corresponde al Poder Legislativo constituido en el juicio de responsabilidades políticas.

## CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD POLITICA.

Damos un concepto de responsabilidad política, cuando un sistema de gobierno reconoce que la administración es responsable frente a las demás y a los movimientos de las opiniones públicas esto nos sirve para distinguir los regímenes democráticos de los dictatoriales en los que el liderazgo es una virtud superior de la responsabilidad.

Por lo que un Estado auténtico democrático es aquél que sus órganos directivos reciben sus poderes de elección libre y esto implica la existencia de una oposición libremente formada porque se expresa sin limitación y que pide el sufragio popular en igualdad de derechos con tal de que se respete la Constitución ya que el proceso democrático no desembarca en el desorden sino en un equilibrio superior del orden de la libertad y de la responsabilidad, sólo la existencia de una posición crítica que ejerce y la alternativa que constituye dar un poder concreto a la soberanía del ciudadano quien así se convierte en arbitro y le corresponde la decisión final, la responsabilidad es individual en relación con los conceptos del deber moral y como arbitro de capacidad en el desempeño de la función pública y lealtad a los principios y objetivos, este concepto de responsabilidad es el que atañe el juicio político.

En atención a la investigación que presentamos es necesario precisar que todo servidor público debe saber que está obligado a cumplir satisfactoriamente con sus labores apegándose a la ley con lealtad, honestidad, imparcialidad, entrega y eficacia.

Por cuenta la reglamentación de sus actividades dentro de la Administración Pública Federal, es pertinente dejar en claro que las leyes son sólo un instrumento, son normas de conducta a seguir, es el hombre como ciudadano o servidor público, el que tiene la obligación de ajustar sus actos a los más puros y claros principios de una ética que cumpla con los principios y postulados de su gobierno que busca una renovación moral totalitaria, ya que el mejor de todos los legisladores honesto sería el no contar con el mejor nivel más depurado sistema reglamentario, sino el de que éste algún día dejará de tener razón de ser en el seno social, por no encontrar ya sujeto de aplicación.

Así cabe reconocer que las nuevas disposiciones reglamentarias de las responsabilidades de los servidores públicos quienes son sostén dinámico de las instituciones del país tienden a que estos sigan sirviendo con lealtad sin rehuír su compromiso a los altos objetivos del Estado Mexicano y hoy en día notamos una gran manifestación de querer hacer bien las cosas y hemos notado que lo que va de este sexenio 1989-1994, el Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, no ha titubeado en ejercer una fuerte presión sobre todo servidor público

que no desempeñe bien su función pública, pero somos todavía un estado moderno contemporáneo, joven que tenemos que pasar por grandes experiencias públicas como ha sido el caso de algunos otros Estados y por eso es satisfactorio saber que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la responsabilidad política constitucional que todo servidor público con el afán de crecer más cada día.

#### 2.4. LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

La responsabilidad civil tiende a operar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo u ocasione un menor cabo en el patrimonio del Estado y es totalmente independiente de la imposición de sanciones que pudiera establecer la Ley de Responsabilidades en los Servidores Públicos.

La responsabilidad civil de acuerdo a nuestra legislación marca la pauta de ser una sanción que se aplica por lo regular a consecuencia de las faltas cometidas por empleados con manejo de fondos.

"Es así como el Estado impone como requisito para el desempeño de este tipo de funciones que todo empleado otorgue fianza que garantice el buen manejo de los fondos del Estado, asimismo cuando se da la responsabilidad civil y se constituye por resolución administrativa se puede hacer efectiva la indemnización correspondiente directamente sobre los responsables o directamente o sobre la fianza que garantiza su manejo." (16)

(16) José M. Fabregas del Pilar.- "La Responsabilidad de los Servidores Públicos en México." Editorial REUS. Madrid 1957. Página 27.

La responsabilidad civil se produce cuando con motivo de la ejecución de un servicio público se causa lesión de los derechos o intereses de los particulares con las excepciones que en él se establecen, de donde podemos determinar que los sujetos pasivos pueden ser el Estado, las autoridades y ,los funcionarios públicos.

La responsabilidad civil directa del Estado en actuaciones sometidas al derecho público, se determina en que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos.

La responsabilidad civil puede ser principal que es la que se produce como consecuencia de los actos o de las omisiones propias del agente o subsidiarias si se exige a las personas que según la ley están obligadas a responder con este carácter de la conducta ajena.

La Responsabilidad Civil.- Se produce según el proyecto cuando con motivo de la ejecución de un servicio público se causa lesión de los derechos o intereses de los particulares, pueden ser sujetos pasivos: El Estado, Las Autoridades y Funcionarios Públicos.

La Responsabilidad Civil, deja de ser la sanción a una regla de conducta para convertirse en mera obligación del resarcimiento,

se es responsable no porque se haya obrado incorrectamente, no por que se haya hecho lo que había de hacerse sino por el hecho de haber causado un daño.

La Responsabilidad Civil.- Los servidores del Estado se originan siempre que la falta de estos cause o ya ha causado un perjuicio a la administración o a los particulares en los casos siguientes:

Cualquier menoscabo en el patrimonio del Estado debe ser civilmente en consecuencia corresponde a la Legislación Administrativa fijar la naturaleza de esta acción y los procedimientos para hacerles efectivos, cabe recordar que el artículo 114 del Código Político ordena que en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

La responsabilidad de los Servidores Públicos presenta en la realidad administrativa diversas formas según sea la persona lesionada y que reclame la reparación al funcionario sea un tercero o al propio Estado.

No obstante la doctrina precisa, que la responsabilidad civil de los funcionarios no puede ser tan amplia o absoluta como la de los particulares, por que el particular obra por su cuenta, en cambio

el Servidor Público actúa en el ejercicio de sus funciones, no puede ser tan amplio o absoluta como la de los propios particulares, porque cualquier acto administrativo por muy sencillo que parezca pueda traer consecuencias incalculables finalmente una responsabilidad demasiado pesado, paraliza la iniciativa del servidor público, sin embargo la responsabilidad que es la consecuencia de la imputabilidad consiste en la obligación de reparar el perjuicio resultante de un hecho del cual somos autores directos o indirectos por haberlo realizado en contra del deber que tenemos de no perjudicar injustamente a otros, ya que en el órgano civil no solamente se responde por las consecuencias perjudiciales del hecho propio, sino también por el de las personas que están bajo nuestra dependencia y hasta por el hecho de las cosas de que nos servimos o tenemos a nuestra guarda o cuidado.

Cuando se trata de un acto flicito criminal y civil al mismo tiempo la responsabilidad al mismo tiempo criminal y civil, la afectividad de la primera, es decir el flicito criminal tiene un alcance y un propósito eminentemente social y la de la segunda sin descartar su fin social tiene uno principalmente individual y privado, por ello éste consiste práctica y directamente en resarcir a la victima mediante una indemnización de uno de ésta última especie.

Aunque la finalidad y el modo de hacer efectivas una y otra responsabilidad sean completamente distintas, sin embargo cuando

se presentan juntas se establecen estrechamente vinculadas hasta tal punto de condena de reparación civil, la comprobación de la imputabilidad y responsabilidad criminales teniendo en cuenta una responsabilidad permanente para hacer efectiva la responsabilidad civil antes de haber pronunciamiento sobre la responsabilidad penal.

Nos ocuparemos de la responsabilidad penal, sino en cuanto sirva de base para hacer efectiva la responsabilidad civil en la hipótesis que se trate de un acto ilícito criminal y civil al mismo tiempo.

Aunque el vocablo "capacidad" se emplea en el sentido de actitud para ser titular del derecho para ejercerlo y hacerlo valer, se ha usado también en el sentido para obligarse por actos delictuales, así se habla de capacidad delictual, por lo cual se responde por los actos ilícitos.

De concepto expuesto concluimos que la responsabilidad civil se deriva de los siguientes elementos:

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

Con relación a los sujetos, resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en ejercicio de sus funciones tratándose de una responsabilidad oficial en los términos del artículo 1928 del Código Civil ya que si el daño se produce cuando el agente no actúe investido del cargo, no obstante que la responsabilidad se genera no le es imputable en su carácter de servidor público.

**"Artículo 1928.-** El Estado tiene la obligación de responder por los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, esta responsabilidad subsidiaria sólo podrá hacer efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado."

En estos casos el responsable directo sería la persona física, pero si el sujeto actuó en ejercicio de sus funciones públicas tendrá a su favor un responsable subsidiario que el Estado, los elementos de la acción u omisión resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una acción humana, realizada en contra de lo que la ley establece independientemente de que haya sido dolosa o culposa. El Código Civil no hace referencia a la licitud o flicitud de la actuación de tal suerte que en este caso nos encontramos una responsabilidad objetiva puesto que basta que se produzca el daño para que se genere la responsabilidad.

En cuanto al daño como elemento objetivo, esencial de la responsabilidad por que sin él no se podría generarse ésta porque no habría nada que resarcir.

La Responsabilidad Civil, tiene su fundamento en el Título IV Constitucional y en particular en el artículo 109 que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los Servidores Públicos, en el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional, se menciona esta responsabilidad la cual según el texto puede generarse a cargo de cualquier servidor público y deberá exigirse mediante demanda.

La Justificación de la existencia de esta responsabilidad, parte del principio de que nadie tiene derecho a dañar a otro, y se encuentra su base en la Constitución específicamente en los artículos 10, 12, 13 y 27 que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga esta Constitución.

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

" Artículo 1910.-El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima. "

Por otra parte el Estado sólo es responsable de manera subsidiaria ya que la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física no como órgano del Estado.

La responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil y de manera directa a cargo de los funcionarios públicos de donde podemos concluir que la responsabilidad civil sólo se puede generar frente a los particulares.

De acuerdo con esto, la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones que causen daños a los particulares, puede ser material o moral, ya que el artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal lo identifica como la pérdida o menos cabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de un obligación y el 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre honor, reputación, decor, afecto de su vida privada, configuración de aspectos físicos.

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

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

Un acto ilícito entra en la esfera del Derecho Civil, en una relación de causa y efecto entre el acto y el daño cuya causa y el autor del acto hecho y la víctima del mismo.

La obligación de reparar o satisfacer cualquier pérdida o daño producido por el acto o la consecuencia ilícita, que es lo que constituye la responsabilidad que debe necesariamente recaer sobre otra persona en lo que respecta a la exigencia de la voluntariedad del acto como elemento primordial de la responsabilidad.

## 2.5. LA RESPONSABILIDAD PENAL Y SUS PRINCIPALES ASPECTOS

En nuestro derecho encontramos varios delitos en los que han sido reformados y adicionados a diversas disposiciones en el Código Penal del Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República, en materia de fuero federal, entre estos delitos señalamos el ejercicio indebido de funciones, los que integran, tienen facultad decisoria y siendo empleados públicos los que integran el Poder Federal, están ligados por una prestación de servicios en el Gobierno, estos pueden ser descentralizados o centralizados por lo que podemos decir respecto del mencionado delito, al que ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima o sin llenar todos los requisitos legales siendo esto una anticipación de funciones o empleo, ya que para esto se requiere no sólo haber tomado posesión legítima sino haber llenado todos los requisitos legales con los puramente formales como el de protesta de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes Federales, así como cumplir fielmente los deberes propios del empleo o cargo que se les asigne, por lo que así se ejerce el cargo sin los requisitos esenciales y por esto es ilegítimo este precepto que se sustenta o cuando el sujeto activo haya sido colocado en la posición mediante el nombramiento previo que debe emanar de quien tenga la facultad legal para otorgarlo, otro requisito es el de desempeñar el cargo con el concurso correspondiente ya que sin este no es legítimo ni puede tener validez, por lo que todos

estos motivos viene siendo una usurpación de funciones públicas, ya que el sujeto activo las ejerce sin estar capacitado para desempeñarlas.

**ABUSO DE AUTORIDAD.**- En este delito se expresa un género y una especie, siendo el primero individualmente a cualquier hecho culpable para una comisión el agente se haya valido de la situación que le proporcione el oficio que desempeña, además de ser actos disciplinarios o violaciones de los simples deberes morales del oficio.

Coalición de servidores públicos, siendo este delito pluris-subjetivo de lesión, ya que se consuma por el hecho de coaligarse unos con otros los que desempeñan una función o cargo de carácter público y toman medidas opuestas a las que determinan la Ley o Reglamento impidiendo la ejecución de aquellas cuando se trate de efectuarlas con el fin de que cese definitivamente o se suspenda temporalmente la actividad de la administración, así damos una definición del delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaligen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejercicio de su puesto con el fin de impedir suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas y no cometan estos delitos los trabajadores que se coalugén, en el ejercicio de sus derechos constitucionales, o que se haga uso del derecho de huelga. Este delito, el que por su propia naturaleza debe impedir la pluralidad de los agentes activos se consuma como ya se dijo con la simple coalición, liga o unión de otros para el logro de alguno de los propósitos.

**CONCUSION:** Por lo que respecta a este delito fue separado del delito de peculado, ya que ahora este paso a ser el artículo 218 del Código Penal, siendo igual en su contencio a escepción de la pena, por lo que dice, comete el delito de coalición el servidor público que con carácter de tal y a título de impuesto o de contribución recargo, renta, salario o emolumento exija por sí o por medio de otro dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa.

El valerse del cargo que desempeña el responsable de la conducta delictuosa de la posición de que este investido de poder para exigir alguna de las prestaciones como sin dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa, y exigir la entrega de dicha prestación a título de impuestos, contribución o recargos, no siendo debidas o exija en mayor cantidad, que las señaladas por lo tanto habiendo un dolo específico consiste en la voluntad legal y conciencia en el agente de estar conciente de que obra sin derecho y por ello abusa de su autoridad en el cargo que desempeña para lucrar en ella en perjuicio ilegítimo del pasivo.

**ARTICULO 222 COHECHO:** Siendo este delito consumado por cualquier servidor público que por sí o por interpósita persona solicita o reciba indebidamente dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa para hacer o dejar de hacer algo, asimismo para que ofrezca dinero o cualquier otra cosa al servidor para que éste haga o dejé de hacer algo, justo o injusto de acuerdo con sus funciones en este delito encontramos un cohecho

pasivo en el que el responsable no exige sino solicita, no engaña a la persona sobre la legalidad de la acción ya que esta cambia la cantidad por el compromiso que contrae con el cohechador activo de hacer o dejar de hacer algo justo propio de sus funciones en este delito lo que la ley sanciona es el lucro indebido con la función que detenta, haciendolo a la sombra del servicio público que le esta confiado en beneficio de la comunidad social o el objeto jurídico el propio delito, la libertad y la igualdad en la prestación del servicio público, o sea la lesión dolosa en el que configurable la tentativa consumándose en el momento en que reciba la dádiva, cometer estos delitos en general todas las personas encargadas de un servicio público, ya sea descentralizado o centralizado, bastante para esto con que tenga una autoridad pública.

Uso indebido de tráfico de influencias, se estableció en este delito que el servidor público que indebidamente otorgue concesiones de prestación de servicios públicos o de explotación aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la federación, los cuales pueden darse a su familia o terceros usos propios, con los cuales adquiere un lucro ilícito, o también cuando otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico, ya que valiéndose del cargo que sustenta se le facilita dichos otorgamientos indebidos, así como el otorgamiento de franquicias, deducciones, subsidios, impuestos, cuotas de seguridad, en general sobre ingresos fiscales con lo cual quiere un beneficio económico, que está incurriendo, en un delito de lesión por lo que causa un daño directo

y efectivo en intereses jurídicos, también en este delito se dan contrastes de obra pública, arrendamiento, enajenación de bienes y servicios como coaliciones de fondos valores, recursos económicos públicos, almacenes tráfico de influencias, este delito se coalige a todo servidor público con quien promueva resoluciones ilícitas de negocios públicos cayendo asimismo en un abuso de su responsabilidad de su cargo, ya que dicta ordenes o resoluciones contrarias a las establecidas en la Constitución y Leyes Federales, violando así sus deberes su condición como funcionario, por dichos ilícitos, siendo también para la persona que promueve por interposita persona, en donde este acto puede ser solicitado por un servidor público, que produzca beneficios económicos, para sí o para otra persona, siendo un delito doloso el cometer dicha infracción.

**ENRIQUECIMIENTO ILICITO.-** La reglamentación de este delito en el Código Penal, por lo que anteriormente sólo se encontraba establecido en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, en lo que se establece que se sanciona a cualquiera con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, ha incurrido en enriquecimiento ilícito, existiendo cuando se pueda acreditar el legítimo proceder de sus bienes, a su nombre o de los que se conduzca como dueño.

**INTIMIDACION:** El servidor público, que por sí o por interposita persona utilizando la violencia física o moral, inhbida o intimide a cualquier persona, para evitar que esta o un tercero denuncie o formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionadora delictiva por la legislación procesal por

la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo el sujeto activo de este delito el servidor público o una determinada persona a la que se pueda valer, tenemos también que el servidor público de que con motivo de querrela o denuncia, informe o realice una conducta ilícita, para lograr un lucro con las personas.

Recordemos a este precepto que antes de la reforma al Código Penal en el año de 1984, la regulación de delitos de los servidores públicos era escasa y pobre debido a que solo contemplaba dentro del capítulo correspondiente, el abuso de autoridad, cohecho y peculado, la diferencia de los que en la actualidad se contemplan y que en una y otra aumentan la tipificación de delitos de los servidores públicos dentro de los que se engloban, el ejercicio indebido de servidores públicos artículo 214, abuso de autoridad artículo 215, coalición de servidores públicos artículo 216, uso indebido de atribuciones y facultades artículo 217, conclusión artículo 218, intimidación artículo 219, ejercicio abusivo de funciones artículo 220, tráfico de influencias artículo 221, cohecho artículo 222, peculado artículo 223, y enriquecimiento ilícito artículo 224.

Es así como tanto la Constitución como el Código Penal intentan acorralar cualquier eventual escape de responsabilidad de los servidores públicos, en primera al hacer una amplia contemplación de los sujetos y en segundo lugar considerando a la administración pública como un servidor de la comunidad que comporta más obligaciones de quienes

las integran por estar sujetos a la responsabilidad que en un momento dado se podría considerar específica pues la Constitución, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Penal en su capítulo respectivo, señala los privilegiados de esa responsabilidad no olvidando que muy a pesar de estos principios que tratan de regir en los ordenamientos legales como lo señala el artículo 108 de la Constitución, que dice: Para los efectos de responsabilidades a que se alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular y a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios, empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, quienes serán responsables por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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

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

Conforme a la fracción II del artículo 109 Constitucional "la Comisión de Delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal."

En materia penal existe la protección constitucional denominada fuero que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización denominada, declaración de procedencia.

Los sujetos que gozan de esta protección Constitucional son: los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Órgano de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, pero en estos casos la declaración de procedencia

deberá enviarse a la legislatura local correspondiente para que en base en su soberanía resuelvan lo procedente.

La nueva regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos a partir de su incorporación en el texto Constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia sobre todo respecto a la diferencia entre los ilícitos y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitada de las responsabilidades políticas y administrativas.

## 2.6. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad administrativa en el campo de la ciencia jurídica, considerándosele a nivel instrumental es el resultado de la nación y la renovación moral de la sociedad que dio origen a la nueva legislación sobre la materia y que corresponde a las reformas del Título IV Constitucional, la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otras el fundamento legal del régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, lo encontramos en el artículo 109 fracción III, 113 y 114 párrafo tercero de la Constitución, así como la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos.

El juicio de la facultad disciplinaria sobre quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, que corresponde exclusivamente a la propia administración pública; que pretende con ello salvaguardar y preservar su buen y adecuado funcionamiento, el ejercicio de dicha facultad es independiente de que por la misma conducta a castigar se inicien otros procedimientos de diferente naturaleza y ante diversas causas.

**" MARCO JURIDICO "**

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.
- c) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- d) Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal.
- e) Código Federal de Procedimientos Penales.
- f) Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- g) Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal
- h) Código Federal de Procedimientos Civiles.
- i) Código Fiscal de la Federación.
- j) Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
- k) Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

**MARCO CONSTITUCIONAL.-** El artículo 113

Constitucional establece que las leyes sobre responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones o empleo y por lo que respecta a las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

El artículo 109 Constitucional establece que los procedimientos para la aplicación de las sanciones políticas, penales o administrativas, se desarrollaran autonomamente y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, todo esto en relación al artículo 23 Constitucional, el cual establece que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.

En relación al artículo 109 Constitucional, con el artículo 4º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo Constitucional citado, se desarrollaran autónomamente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda debiendo las autoridades correspondientes turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas, siendo dichas autoridades las siguientes:

- a) La Cámara de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- b) Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- c) El Departamento del Distrito Federal.
- d) La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- e) El Tribunal de Justicia del Distrito Federal.
- f) El Tribunal Fiscal de la Federación.

El ejercicio de la facultad disciplinaria sobre quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público corresponde exclusivamente a la propia administración pública, que pretende con ello salvaguardar y preservar el adecuado funcionamiento, el ejercicio de dicha facultad es independiente de que por la misma conducta a castigar se inicien otros procedimientos de diferente naturaleza y ante diversas causas.

Por lo que respecta a que tanto el artículo 4º de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, como el artículo 109 Constitucional, mismo que dispone en forma consiente que los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollaran autónomamente, solo puede confirmar que el carácter originario de los procedimientos disciplinarios de la Administración Pública frente a la independencia del poder

judicial, por lo que considera que esto equivale a que en el supuesto de igualdad de sanciones previstas por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y el Código Penal respecto de una misma conducta antijurídica el procedimiento administrativo dependiendo de la gravedad y peculiaridad de las circunstancias del caso, pueden anticiparse al proceso judicial, desarrollándose simultáneamente o iniciarse con posterioridad pues si los hechos configurativos de la conducta infractora del servidor implicaran a su vez un hecho condicionante para la intervención de la jurisdicción penal, tales actuaciones no impedirán que en su propia esfera la Administración Pública inicie previa simultánea o posteriormente el procedimiento sancionador respectivo, el principio "non bis in idem" tiene el alcance de ser una garantía de seguridad jurídica en favor del particular (en este caso el servidor público), su eficacia opera en la imposibilidad jurídica, y en tanto la administración pública, como el juez penal aplique a la misma conducta sanciones de igual naturaleza, de lo que se desprende que la autonomía a la que hace referencia el artículo 109 Constitucional, alude únicamente a la independencia puramente procedimental de la imposición de sanciones por la Administración Pública, y por la Jurisdicción Penal, con relación a una misma conducta infractora; pero de ella no se desprende que frente al principio de garantía "non bis in idem", puedan ambas resoluciones concluir en la imposición de sanciones de la misma clase, en relación con igual conducta se ha considerado que la intervención de la Administración Pública, es por ende primero a la intervención de la

autoridad judicial, por tener en sus manos la posibilidad de iniciar el procedimiento administrativo o sancionador para determinar la posible responsabilidad administrativa de la que se pueda originar una responsabilidad penal.

De lo que se desprende que una vez acreditada la existencia de responsabilidad administrativa del servidor público, la Administración Pública inicie, concluya por sí y ante sí el procedimiento respectivo en contra del servidor con la finalidad de imponerle una sanción sin que esto excluya o limite la intervención inmediata una vez configurados los elementos de responsabilidad de la autoridad judicial; que en igual forma podrá ejercer simultáneamente el proceso judicial que es sujeto a mayores formalidades que el procedimiento administrativo sancionador y por el carácter originario mismo que el poder disciplinario guarda conforme a la Constitución, resulta que una vez que se ha iniciado el procedimiento administrativo o penal, este último tenga preferencia por su carácter legal de protector de la sociedad, de otra forma podemos considerar la posible de los procedimientos de naturaleza distinta y de sustentación, autónoma, el penal y el administrativo originados a partir de la realización de la misma conducta ilícita.

La responsabilidad del Estado, la actuación del Estado, se manifiesta desde el punto de vista del Derecho, en la relación

de actos jurídicos creadores de situaciones objetivas, actos legislativos o de actos jurisdiccionales, de actos de creación y funcionamiento de los servicios públicos que originan situaciones individuales subjetivas derivadas de decisiones o inhibiciones de sus autoridades y funcionarios, actos administrativos, antecedidos en algunos casos que Jessé llamó actos condición o del concierto de la voluntad de la administración con los particulares que tenga por objeto la ejecución de alguna obra, la realización de algún servicio de aquellos, las unas y los otros, que el estado hace tomar a su cargo en determinadas circunstancias, no es posible desde el punto de vista administrativo, las cuestiones derivadas de la eventual responsabilidad del Estado, legislador que en el supuesto de que tenga realidad, trascendería a los campos de la política y del Derecho Político, y como el tema de la responsabilidad judicial es propio de sus aspectos doctrinal y positivo. Del Derecho Procesal, este problema de la responsabilidad del Estado y sus funcionarios tal como lo enfoca el proyecto de ley presentado a la deliberación de las cortes, queda reducido a determinarla, en el orden interno de cada Estado."(17)

El reconocimiento de la responsabilidad del Estado, porque se desprende de los particulares pueden exigir directamente de los

(17) José Ma. Fabregas del Pilar.- La Responsabilidad del Estado y sus Autoridades y Funcionarios. Editorial Reus, Madrid 1957. Pág. 57.

funcionarios que en el ejercicio de sus cargos o con motivo de ellos, causen daño en su patrimonio o les originen perjuicios, indemnizaciones ante los tribunales ordinarios, pero jamás a título principal de la administración.

## C A P I T U L O   I I I

### LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

#### 3.1. C O N C E P T O .

Por función administrativa debemos entender que es la actividad que el Estado realiza por medio del Ejecutivo Federal, y que busca la satisfacción de los intereses colectivos.

La responsabilidad, como ya hemos señalado antes, es un concepto que se integra a la vida cotidiana del ser humano, como un importante elemento de equilibrio de la vida social, aún antes de intuir en el contenido de este concepto, el hombre ya actuaba responsablemente en el marco de un orden social, por otra parte las pautas de conducta, que organizan y conjugan en la administración federal.

En el derecho moderno, la responsabilidad constituye una fuente importante de obligaciones, ésta nace cuando se ha producido un daño cometido por una causa o un hecho ilícito realizada a una indemnización, directamente por el agente a través de cosas o fuerzas que lo producen, la responsabilidad se deriva de la acción o la omisión del agente o de la solidaridad social; y atendiendo a la índole de la sanción.

El reconocimiento de la responsabilidad del Estado se considera incompatible con el concepto de la soberanía, los particulares que reclaman a los directamente funcionarios que en el ejercicio de su cargo han causado daños en sus propiedades que les originan por los actos administrativos.

El fundamento de la responsabilidad de la administración del Estado, se reconoce en estos casos, la existencia de la responsabilidad de la administración, en los mismos supuestos y en las mismas condiciones si se funda en los preceptos constitucionales. El funcionamiento de la responsabilidad de la administración consiste en la existencia de una culpa, en el funcionamiento de los servicios públicos.

Los daños y perjuicios causados por la conducta dolosa o culposa; penal que se hace efectiva mediante la sanción prevista de los delitos y faltas cometidas, en el ejercicio de funciones públicas, gubernativas o disciplinarias derivadas de infracciones, deberes profesionales y consistentes en la imposición por el superior jerárquico.

La responsabilidad administrativa, es aquella que se integra por conducta de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones levisimas de los valores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, tal como ya lo hemos expuesto

al referirnos en la fracción III del artículo 109 Constitucional, y que se suscitan en la aplicación de sanciones de naturaleza personal como el apercibimiento o amonestación privada o pública, la suspensión y la destitución y la inhabilitación temporal de sanciones de índole económico y por beneficios obtenidos y daños y perjuicios.

Desde este punto de vista formal, la función administrativa es la actividad que normalmente realiza el Poder Ejecutivo.

El artículo 89 de la Constitución contiene en principio las facultades del Poder Ejecutivo Federal, por otros preceptos legales constitucionalmente plasmados.

La doctrina que tiene una responsabilidad indirecta de la administración afirma que el ente público carece de la capacidad de obrar, implican necesariamente la capacidad de entender.

### 3.2. NATURALEZA JURIDICA.

Conforme a la actual legislación, se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que vayan en contra a lo que establece la Constitución acerca de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones.

A partir de esos principios, consagrados en legalidad y eficacia, que rigen la función pública, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuya aplicación corresponde básicamente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en esa ley se determinan las obligaciones de los trabajadores del Estado, para un adecuado desempeño de sus labores, así como las sanciones y los procedimientos para aplicarlas en sus labores, en caso de que incurran en actos u omisiones previstas por dicha ley como infracciones en el servicio público.

La Constitución Política Federal, señala las sanciones, además de las indicadas en las leyes, serán suspensión, destitución, inhabilitación y multa, las multas habrán de establecerse conforme al beneficio económico logrado por el responsable, y con los daños y perjuicios causados por su conducta u omisión; en todo caso, podrán ir más allá de tres veces el beneficio logrado o de los daños y perjuicios

originados. El constituyente dejó al texto legal señalar los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa en las cuales deberá tenerse en consideración la índole y las consecuencias de la infracción cuando tales infracciones se estimarán graves, el plazo para prescribir no será menor a tres años.

Las sanciones por infracciones administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la Administración Pública. Las sanciones se graduarán teniendo en cuenta la gravedad de la falta y demás elementos que deben valorarse para el ejercicio de facultades discrecionales. En el mecanismo de control de la Administración Pública Federal, juega un papel importante, las Contralorías Internas existentes en cada dependencia y entidad federativa.

"Es de señalada importancia y actividad la creación por la ley vigente del Registro Patrimonial de los Servidores Públicos; así se capta la información acerca de los bienes de los trabajadores del Estado, que sirvan de base para realizar la detección de posibles ilícitos. La información debe proporcionarse al inicio y la terminación de las relaciones laborales y cada año en que ésta dure, esa obligación corresponde a todo servidor público a partir de Jefe de Departamento o su equivalente. Una vez detectada la irregularidad en las tareas de un servidor público,

la Secretaría de la Contraloría procederá a sancionar el acto o la omisión de hacer la denuncia correspondiente, sí el ilícito no es de incumbencia las decisiones de esa dependencia pueden ser impugnadas mediante recurso administrativo o del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación." (18)

La Responsabilidad Administrativa o disciplinaria es mucho más frecuente, puesto que sólo se traduce en la imposición de sanciones disciplinarias que van desde la amonestación hasta la suspensión temporal, y en los supuestos más graves la destitución del funcionario responsable o inclusive su inhabilitación que imponen los órganos, supervisores de los diversos Tribunales, tomando en consideración que a ellos corresponden de nuestro sistema, el Gobierno de los respectivos sectores judiciales en virtud de que la Secretaría de Justicia fue suprimida por el constituyente de 1917, y no ha sido restablecida.

A partir de la reforma al Título 4º Constitucional se introdujo un Sistema Générico de Responsabilidad Administrativa para los Servidores Públicos de la Federación y del Distrito Federal, incluyendo a los de carácter judicial y que debe extenderse también a las Entidades Federativas, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución, el cual establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas

(18). Rafael Martínez Morales.- Derecho Administrativo. Editorial Harla, México, D.F. Página 393.

de los Estados dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias expedirán las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás normas conducentes para aplicar entre otros aspectos, sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que efectúan la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones en la inteligencia de que los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

El castigo que imponen las autoridades administrativas los infractores, la ley administrativa supone la existencia de un acto ilícito que es la opción o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo.

El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo a la colectividad a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente de sanción administrativa; sin embargo la sanción administrativa no es un castigo sino un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido.

"Naturaleza de la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos, la sanción administrativa

preventiva o disciplinaria, tributaria y castigos, predomina el castigo y la pena en que se impone al infractor y prevalece el poder punitivo de la administración a su poder ejemplificador o meramente correctivo, mueve fundamentalmente al Estado el propósito de castigar al infractor de la Ley Administrativa que no la obedece, no la cumple, por cualquiera otra motivación en la Legislación Administrativa económica, de donde se observa que la multa administrativa es un mero paliativo político que utiliza la administración federal ante su ineficacia para poner en orden en la vida económica del país." (19)

(19) Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VIII.- Universidad Nacional Autónoma de México 1984. Editorial U.N.A.M. 1984.

### 3.3. LOS FINES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, PLASMADOS EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

En el Sistema Jurídico Mexicano, se han establecido normas de carácter administrativo federal, tal como lo regula la Constitución Política en su fracción III del artículo 109 Constitucional. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

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

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos señala las sanciones por faltas administrativas cometidas por los Servidores Públicos.

- I.- Apercibimiento Privado o Público.
- II.- Amonestación Privada o Pública.
- III.- Suspensión.
- IV.- Destitución del Puesto.
- V.- Sanción Económica; e
- VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el Servicio Público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años, si el monto de aquellos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres años a diez años si excede de dicho limite.

"ARTICULO 54, las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos.

" I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la consecuencia de suprimir prácticas que infrijan en cualquier forma las disposiciones de esta ley o las que se dicten en base a ella;

" II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.

" III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.

" IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.

" V.- Así como la antigüedad en el servicio."

Identificadas las infracciones administrativas como los actos u omisiones definidas por el legislador, por el incumplimiento de las obligaciones administrativas que son sancionadas en el ámbito de la administración pública, es conveniente delimitar aquellas que siendo de carácter administrativo, su contenido es disciplinario.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto en los términos del artículo 109 Constitucional, la infracción a la disciplina en el servicio público debe manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, cargo o comisión, que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser características de la función pública.

Conforme al concepto constitucional de referencia, para que se constituya esta infracción resulta indispensable que la conducta del empleado afecte el ejercicio de la función pública por falta de eficiencia en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o eficiencia, estos cinco valores son fundamentales para el ejercicio de la función pública, ya que el poder no se fundamenta en la fuerza sino en la voluntad soberana "del pueblo para los fines del propio Estado, así podemos decir que el mantenimiento de la disciplina debe ser un interés de carácter interno de la Administración Pública Federal, puesto que sólo así se puede tener confianza en la autoridad pública. El procedimiento disciplinario tiene una finalidad claramente delimitada mantener a los funcionarios en la observación de sus deberes, y sancionar su infracción con la imposición de medidas correctivas en el mantenimiento de la disciplina." (20)

(20). Francisco Bueno Arus.- El Procedimiento Sancionador de Funcionarios Públicos.- Documentación Administrativa No. 56-57 Agosto-Septiembre. Madrid 1962. Página 53.

### 3.4. LA REGULACION CONSTITUCIONAL LEGAL DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

" Nuestra Constitución en su Título Cuarto mismo que comprende los artículos del 108 al 114, considera la responsabilidad de toda clase de delitos y faltas que pudieran cometer los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, incluyéndose así en el principio de igualdad ante la ley, la reglamentación del título cuarto constitucional es de especial importancia y a la vez base fundamental para la presente investigación, por tal motivo tenemos que comentar algunos preceptos tales como el artículo 108 Constitucional, establece para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reportarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los Funcionarios y empleados en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal. Quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común." (21)

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores

(21) Colín Sánchez Guillermo.- Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa 5a. Edición, México, D.F. Página 15.

de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y Leyes Federales.

Por lo que respecta al Ejecutivo de la Unión y en cuanto a la conducta imputable, a su persona se menciona que la traición a la patria configura por los actos que la comprometen a poner en peligro su soberanía, independencia, libertad e integridad territorial.

En el artículo 109 de la Carta fundamental textualmente establece " El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo ese carácter incurrán en responsabilidad de conformidad con las siguientes prevenciones.

" Se impondrán mediante juicio político las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos, cuando en el ejercicio de sus funciones incurrán en actos u omisiones que redenden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su despacho.

No procederá el juicio político por la mera expresión de ideas la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la Legislación Penal." (22)

(22) Tena Ramírez Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa 16 Edición. Página 584.

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

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas, se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse dos veces por la misma conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se debe sancionar penalmente por causas de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo por sí o por interposición de persona aumenten sustancialmente su patrimonio o adquierán bienes o le conduzca como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiere justificar, las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan a cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia

en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; dichas sanciones además de las que señalen las leyes consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109 Constitucional, pero no podrán exceder de tres tantos en los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La ley aplicable menciona las sanciones que por faltas administrativas, se deben imponer a los servidores públicos que mediante actos u omisiones afecten el buen despacho de la administración, igualmente señala que previo a la aplicación de la sanción de que se trate se deberá estar a las circunstancias socio-económicas del servidor público su nivel jerárquico, antigüedad en el servicio, reincidencia y el monto del beneficio o daño patrimonial causado, derivado del incumplimiento de obligaciones.

Por otra parte se establece que las sanciones económicas aplicadas, serán de acuerdo al lucro obtenido o perjuicios económicos causados finalmente el título cuarto constitucional en su artículo 114, se contiene el procedimiento de juicio político, sólo podrá iniciarse durante el período en que el servidor público, desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mejor de un año partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del cargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal que nunca será inferior a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público, desempeñe alguno de los órganos a que hace referencia el artículo 111.

" La ley señala los casos de prescripción de las responsabilidades administrativas tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones que hace referencia la fracción III del artículo 109, cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción, no serán inferiores a tres años. se establece un término especial para la prescripción de los delitos y faltas oficiales, ya que sólo durante su ejercicio y el año siguiente a aquel en que se haya cesado de sus funciones públicas, puede exigirse responsabilidad a los servidores públicos, por su actuación como tales, si en ese tiempo no hay acusación se dá por supuesto que el funcionario no incurrió en responsabilidad alguna en el desempeño de su cargo." (23)

(23) Rabasa O. Emilio.- Ob. Cit. Página 271.

## CAPITULO IV

### LA RESPONSABILIDAD DE LOS AUDITORES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

La fiscalización e inspección fiscal son sinónimos y su diversidad terminológica deriva exclusivamente de una evolución en el lenguaje. En efecto, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la comprobación del cumplimiento de la obligación fiscal se encomendaba en las dependencias como la Dirección de Inspección Fiscal.

Por tanto podemos concluir que el objeto de la fiscalización o inspección fiscal, es el control mediante la investigación y vigilancia de los sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria el cumplimiento al control de los movimientos de las entradas, ingresos, saldos, egresos, transferencias de fondos, títulos y valores, operaciones especiales de deuda, etc.

#### 4.1. LA FISCALIZACION DE LOS CONTRIBUYENTES EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES SUSTANTIVAS Y FORMALES Y SU SUSTENTO LEGAL.

Antes de entrar de lleno a lo que en la fiscalización queremos señalar algunos conceptos de la palabra fiscalizar.

**FISCALIZACION:** Acción o efecto de fiscalizar.

**FISCALIZADORA:** Que fiscaliza, inspector, interventor, revisor, inquisidor e incluso fiscal.

**FISCALIZAR:** Ejercer el cargo o función de fiscal, criticar, enjuiciar, inspeccionar, revisar, vigilar, cuidar, estar al tanto, seguir de cerca la fiscalización, etc.

La obligación tributaria es una prestación jurídica patrimonial constituyendo exclusivamente, una obligación de dar sumas de dinero en la generalidad de los casos o dar cantidades de cosas; hay situaciones poco frecuentes que el tributo es fijado en especie pero siempre obligaciones de dar.

Francisco de la Garza, señala las obligaciones tributarias son: las obligaciones de empadronamiento o de registro y se prolongan en el tiempo a través de las obligaciones de llevar libros de contabilidad de presentar declaraciones y rendir informes de tolerar visitas domiciliarias, para que no lleguen a surgir obligaciones de pagar un adeudo tributario.

Miguel Angel García Domínguez, señala que el Derecho Fiscal Administrativo, es el conjunto de normas que rigen la actividad que deben realizar los particulares en orden a la tutela del crédito fiscal, así como las facultades concedidas a la administración para lograr ese

mismo propósito, no es suficiente que el Estado establezca obligaciones pecuniarias, necesita imponer a los particulares deberes que implican una colaboración con la autoridad que es indispensable para asegurar las obligaciones en dinero, se satisfagan espontánea, cabal y puntualmente estas normas complementarias aseguran la efectividad de Derecho Fiscal Sustantivo.

" Las obligaciones fiscales como cualquier otra relación que surja entre fisco y gobernado, es una relación jurídica fiscal, ésta denominación se le puede dar tanto al deber que tiene el contribuyente de pagar un tributo como el derecho que tiene éste de pedir la devolución de una cantidad pagada indebidamente.

"La obligación fiscal se puede conceptuar como el vínculo jurídico que se da entre el fisco y el gobernado; por medio del cual éste debe de dar hacer, no hacer o tolerar en favor de aquel en los términos previstos por la Ley Fiscal." (24)

La obligación tributaria por su parte, se conceptúa como el vínculo jurídico por virtud del cual el sujeto pasivo debe entregar una suma de dinero o determinados bienes al sujeto activo, en la forma y términos previstos por las leyes tributarias, por lo que a las relaciones entre gobernado y Estado son de carácter eminentemente jurídico.

(24) Rogelio Martínez Vera.- La Evasión de las Obligaciones Fiscales. Humanistas Centro de Investigación y Posgrado. México 1985. Pág. 53.

Los procedimientos para que los contribuyentes puedan cumplir ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las diferentes formas de pago que existen para que los contribuyentes cumplan ante el Fisco Federal ya que los causantes que no acepten de manera oportuna lo que establecen las leyes fiscales, estarán sujetos a una o varias sanciones que puedan ser desde una multa pequeña o mayor.

Según el tipo de infracción a la que incurran por lo que se considera que el sujeto pasivo deberá autodeterminar sus pagos provisionales y su declaración anual. El Código Fiscal señala "corresponde a los contribuyentes la deteminación de las contribuciones a su cargo salvo disposición expresa en contrario."

La determinación de la obligación tributaria es el método declarativo con inspección de libros por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien tiene el derecho de exigir a los causantes la presentación de los libros de contabilidad de las operaciones registradas y los demás elementos que estime necesarios para el estudio de las declaraciones con el fin de determinar el impuesto a pagar.

Por nuestra parte consideramos que la determinación en acciones se lleva a cabo cordialmente cuando hay comunicación entre el contribuyente y las autoridades fiscales como en los casos de visitas domiciliarias al causante en donde se le hacen observaciones en algunos puntos en caso de omisiones y el contribuyente acepte las irregularidades

que llega a tener manifestando su conformidad de pagar en forma espontánea.

Obligación tributaria es una prestación jurídica patrimonial constituyendo exclusivamente una obligación de dar.

La fiscalización o inspección tributaria es una acción llevada a cabo por los agentes del fisco o sus auxiliares por medio del cual se verifica si los sujetos pasivos y terceros vinculados a la relación jurídico fiscal, han cumplido con las obligaciones que imponen las normas legales correspondientes.

Es la acción de fiscalización correspondiente a la determinación, liquidación y cobro de los adeudos tributarios.

Son efectuadas generalmente por órganos especializados de la administración, la acción fiscalizadora es propia del procedimiento de inspección tributaria, esta investiga y actúa según las circunstancias para asegurar que el contribuyente pague lo que le corresponde de acuerdo con lo dispuesto con la ley.

También podemos señalar el procedimiento de determinación, liquidación y recaudación de la obligación que es la que registra los pagos, verifica que las declaraciones que presenten se encarguen de recibir los pagos de gravámenes fiscales que no se hayan mediante las

declaraciones periódicas y emita las resoluciones que procedan como consecuencia de los autos de fiscalización realizados todas las demás funciones de los órganos fiscales, ya sea estas administrativas, técnicas o económicas, son servicios de apoyo prestadas a las dos funciones fundamentales señaladas anteriormente.

La inspección de la documentación contable y fiscal del contribuyente es hasta el momento el medio más idóneo para detectar la evasión.

La función fiscalizadora no podrá ser tan amplia para que sea susceptible de verificar el grado de cumplimiento de cada uno de los contribuyentes, la técnica igual aconseja que en un buen sistema tributario en donde la evasión no sea considerable el porcentaje de actuaciones de inspección de entre un 2 o 3% del total de contribuyentes registrados. En cambio en aquellos sistemas fiscales en que los índices de evasión sean considerables es aconsejable elevar el porcentaje de actos fiscalizatorios de manera considerable.

Por otra parte el objeto de la fiscalización no debe ser la recaudación de tributos, sino la búsqueda del cumplimiento de pagarlos por parte de los contribuyentes por sus obligaciones fiscales.

#### 4.2. DISTINTOS TIPOS DE FISCALIZACION DE LOS CONTRIBUYENTES.

La investigación, comprobación y de control y vigilancia en el cumplimiento de las disposiciones fiscales que es materia de la inspección o fiscalización, es una autoridad pública que logra la realización de las atribuciones del Estado a través de la función administrativa que desempeñan los agentes del ente público al intervenir, en la esfera de acción de los particulares deudores o presuntos deudores de un crédito fiscal y de los terceros en la relación tributaria exigiendo la exhibición de los libros, papeles, examinando bienes, practicando visitas domiciliarias, auditorias, etc.

Esto es con el objeto de que la administración conozca hasta donde sea posible, primero el contenido económico de los actos del causante o su verdadera situación patrimonial y así por medio del pago de impuesto, si esto cumple u omite total o parcialmente su obligación fiscal principal, es decir, precisar por cada caso concreto la situación jurídica del contribuyente del infractor reincidente con las consecuencias legales que correspondan para él o para aquellos otros sujetos en quien pueda recaer dicha obligación, y en segundo término si el propio causante y todos en general a quienes corresponda el cumplimiento de obligaciones fiscales secundarias, las satisfacen debidamente una vez que se ha determinado la deuda tributaria por la mera declaración del contribuyente resulta atinado el que se proceda a la comparación de los supuestos declarados.

Es por eso que la administración no sólo el derecho de comprobar las declaraciones de los contribuyentes mediante el exámen de libros, facturas y justificantes de contabilidad del declarante, sino que obliga a las autoridades civiles y militares y a toda clase de entidades de carácter jurídico a suministrar la inspección de Hacienda, cuantos datos y antecedentes reclamen y puedan contribuir al mejor desempeño de su cometido, y autorizándose a la propia inspección para que actúe cerca a cuantas personas o entidades tengan relación económica con los contribuyentes en condición de clientes o proveedores de materias primas, mercancías o servicios.

Es por ello que existen principios y normas constitucionales que regulan a la potestad de imposición en lo referente a la determinación y percepción de contribuciones, así como en lo referente a las garantías de los contribuyentes en cuanto a su ejercicio, efectuar o suprimir los derechos individuales tales como la propiedad privada, la libertad humana y la seriedad personal.

Así también podemos considerar que la fiscalización son sinónimos y se aplican para las funciones específicas de vigilancia o comprobación por fiscalización, se entiende particularmente el control de los movimientos de las entradas de los ingresos, egresos y transferencias de fondos. La función inspectora de la Administración Pública, tiene por objeto vigilar el exacto cumplimiento de los servicios administrativos como una garantía de la administración pública.

Así una vez que se han reunido los elementos que en nuestro parecer precisan el concepto de fiscalización, esto es una actividad administrativa desarrollada con apoyo a la potestad tributaria del Estado a través de la cual se logra la aplicación de la norma tributaria mediante el control de la medida, tanto del presupuesto tributario principal como del cumplimiento de las obligaciones accesorias, el objeto sería comprobar mediante la investigación y vigilancia al cumplimiento de las disposiciones fiscales, en donde el sujeto activo es el Estado, a través de sus organismos administrativos, el sujeto pasivo, los causantes y en general todos a quienes el cumplimiento de las disposiciones fiscales. También cabe distinguir por fases fundamentales a saber liquidación, recaudación del tributo, determinación refiriéndose a la determinación, podemos señalar tres momentos importantes fundamentales, primero la declaración del contribuyente según el impuesto de que se trate, o realización del hecho generador del impuesto.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de comprobar que los contribuyentes o los responsables solidarios, han cumplido con las disposiciones fiscales y en su caso determinar las contribuciones omitidas en los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales, estará facultada para rectificar los errores aritméticos que aparezcan en las declaraciones, requerir a los contribuyentes responsables solidarios o terceros, con ellos relacionados que exhiban en su domicilio, establecimiento o en las oficinas de las propias autoridades a efecto

de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, así como que proporcione los datos, otros documentos o informes que se requieran, practicar visitas a los contribuyentes responsables solidarios o terceros relacionados y revisar su contabilidad, bienes y mercancías, revisar los dictámenes formulados por contadores públicos, sobre los estados financieros de los contribuyentes y su relación con el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Practicar u ordenar se practique avalúo o verificación fiscal de toda clase de bienes, incluso durante su transporte. La autoridad fiscalizadora a someter su actuación al orden jurídico en el momento de ejercer las facultades que le otorga el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación o sea, en el momento de realizar una visita en el domicilio del contribuyente, la obligación fiscal no genera derecho para el contribuyente; sino solamente el deber de pagar la contribución.

Situación que se produce debido a la relación que jurídicamente vincula al ciudadano con el contribuyente.

Tomando en consideración que la función inspectiva o fiscalizadora de la administración pública se desarrolla como una fase o etapa de la potestad impositiva del Estado y que puede dirigirse a verificar y controlar el deber u obligaciones del sujeto pasivo de la relación jurídica, tributaria, es indudable que tal procedimiento de fiscalización constituye para el gobernado, un acto o una serie de actos de molestia por lo que la autoridad debe ser cuidadosa y no afectar la garantía de seguridad jurídica

consagrada en el precepto constitucional invocado al momento de ejercer sus facultades de comprobación del cumplimiento a las disposiciones fiscales.

Por lo que al manifestarse la potestad impositiva del Estado a través de la función inspectiva, se debe recordar que el primer párrafo del artículo 16 Constitucional en su primer párrafo requerido de orden escrito de autoridad competente con exposición de fundamentos legales y motivos de hechos para molestar a una persona en su domicilio; es decir, para ejercer funciones o facultades de comprobación en el domicilio de los contribuyentes. Por otra parte para ser más precisos el artículo 16 Constitucional prevee otros requisitos para la realización de los otros actos de autoridad, concretamente para el desarrollo de carácter fiscal en el domicilio de los contribuyentes, los requisitos que se traducen en observar las formalidades prescritas para los cateos al momento de la realización de tales visitas, así como observar las formalidades legales que en materia fiscal establezcan.

Actividad de inspección en una fase del procedimiento que "lleva a cabo la administración para determinar la deuda tributaria exigible del contribuyente cuya finalidad es controlar la verdad objetiva de los datos realizados para la aplicación de normas tributarias.

#### 4.3. LAS AUTORIDADES FISCALES Y REGULACION DE LA ACTUACION DE LOS AUDITORES ENCARGADOS DE DESARROLLARLAS.

Para llevar a cabo la práctica de visitas domiciliarias de carácter fiscal y la revisión de la contabilidad, bienes y mercancías de los contribuyentes, así tenemos que para iniciar una visita de carácter fiscal en el domicilio del sujeto pasivo de la relación contributiva debe existir previamente un mandamiento escrito expedido por una autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Debido a la importancia sustancial que guarden dichos requisitos frente a la seguridad jurídica del contribuyente, dicha orden constituirá el mandamiento escrito a que se refiere el artículo 16 Constitucional o sea que se deberá hacerse constar en un documento elaborado por el órgano de autoridad competente por medio del cual se ordenará a uno o varios visitadores pertenecientes a las unidades de fiscalización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a que se practiquen determinados lugares a actos de inspección con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por las disposiciones fiscales.

Los funcionarios facultados para la expedición de las ordenes de visita que tengan por objeto el verificar el cumplimiento de cualquier disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, son los siguientes:

- 1) La Subsecretaría de Inspección Fiscal
- 2) Las Administraciones Fiscales Regionales del Distrito Federal y las diferentes Regionales de la República
- 3) Las Delegaciones Regionales de Inspección Fiscal
- 4) La Dirección General de Auditorías
- 5) La Dirección de Fiscalización

La regulación y la actuación por parte de la autoridad y debidamente motivada cuando se exponen con claridad y exactitud las razones, causas y fines por los cuales se ha emitido esa orden en contra del administrado; así entonces se deduce que de no expresarse en la orden de visita domiciliarias los fundamentos y motivos legales que justifican su omisión se ocasionaría en perjuicio del gobernado un Estado de Indefensión ya que ignoraría a ciencia cierta, si el órgano de autoridad tiene o no derecho de inferir el acto de molestia, se exprese también los siguientes datos.

1) Se mencionen las disposiciones legales que autoricen la visita.

2) Se exprese el objeto de la Fiscalización.

En cuanto a la debida fundamentación de la orden de visita en materia fiscal debemos mencionar que dentro de la legislación

ordinaria la tarea fiscalizadora o inspectiva de las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales encuentran su apoyo en el artículo 43 del Código Fiscal de la Federación.

Hemos señalado también que la facultad que se otorga a las autoridades fiscales es hasta cierto punto discrecional pues dicha autoridad puede con toda libertad elegir a las personas sobre las cuales va a realizar actos de fiscalización, sin que tengan que sujetarse a un orden o sistema previamente establecido, así como también elegir los aspectos que abarque y los ejercicios a revisar. La función de inspección puede realizar la autoridad en el domicilio de los sujetos pasivos, a través de visitas domiciliarias o en el propio domicilio de las mismas autoridades, pidiendo a los sujetos que remitan la documentación necesaria a fin de practicar la revisión correspondiente.

Conforme a todo lo anterior se concluye que por realizar la fundamentación de la orden de visita de acuerdo con lo establecido por el artículo 16 Constitucional.

Es facultad de la autoridad elegir los aspectos que ahora que la visita y los ejercicios a revisar por ende, ninguna persona podrá negarse a acatar una orden de fiscalización por el hecho de que no se le ha revisado un ejercicio anterior o posterior o por que sólo comprende algún aspecto y no otros o por que se le ordena en su perjuicio un acto de fiscalización teniendo el carácter de solidaridad y no se ordena -

nada en contra de los directamente responsables obligados.

Sobre este tema existe un precepto legal, el artículo 64 del Código Fiscal de la Federación que limita ciertas atribuciones de las autoridades fiscales, lo es sólo en cuanto a la determinación y liquidación del tributo pero no en cuanto a actos de fiscalización en efecto, esta disposición legal obliga a la autoridad a liquidar en primer lugar el último ejercicio por el que se presentó la declaración.

Los artículos 38 fracción III y 43 del Código Fiscal de la Federación señalan la manera en que debe realizarse la notificación de toda orden de visita en nuestra opinión por defectos de técnica legislativa, no se mencionan en un sólo artículo los requisitos que debe reunir dicha orden para así quitar posibles confusiones en cuanto a lo que debe entenderse por motivación de tal acto.

De análisis citado anteriormente se desprende que se encontrará debidamente motivada una orden de visita cuando:

1) Indique el nombre del sujeto sobre el cual se ordenan los actos de fiscalización. Artículo 16 Constitucional.

2) Se indique el lugar en donde deba efectuarse tales actos. Artículo 43 fracción I del Código Fiscal de la Federación.

3) Se indique el objeto o propósito de la

fiscalización. Artículo 38 fracción III Código Fiscal de la Federación.

4) Se indique el nombre de las personas que realizarán los actos de inspección. Artículo 43 fracción II del citado ordenamiento, lo anterior se confirma con la tesis que ha sostenido el Tribunal Fiscal de la Federación que a continuación se transcriben:

**"VISITAS DOMICILIARIAS; SOLO PUEDE PRACTICARSE PREVIA ORDEN DE AUTORIDAD COMPETENTE:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, toda visita de inspección que lleva a cabo las autoridades administrativas en el domicilio de los particulares debe fundarse en previa orden escrita emitida por autoridad competente con lo que se exprese el lugar que se hace inspeccionar; la persona con la que se deba entender la diligencia, y el objeto de la misma donde se sigue que cualquier visita de inspección que carezca de este requisito, por no haberse demostrado que se haya omitido la orden respectiva, resulta violatoria de la garantía de legalidad contenida en el precepto constitucional y debe anotarse la resolución fundada en el acta correspondiente."<sup>(25)</sup>

(25) Jurisprudencia No. 149 del Tribunal Fiscal de la Federación, aprobada en Sesión del 8 de Diciembre de 1982.

**" ORDEN DE AUDITORIA. PARA ESTAR FUNDADA Y MOTIVADA.**

**BASTA CON QUE SE FACULTE A LOS VISITADORES PARA CERCIORARSE DE SI EL CAUSANTE CUMPLIO O NO CON LAS LEYES REGULADORAS DE LOS IMPUESTOS A REVISAR.-** Si en la orden se facultó a los visitantes a cerciorarse del cumplimiento que el visitado hubiera dado a la Ley del Impuesto sobre la Renta, es claro que podría investigar si había o no cumplido con la responsabilidad solidaria que le impone el artículo 11 de dicha ley; que señala: que quienes deban retener impuestos o recabar documentos en los que debe constar el pago de los mismos, son solidariamente responsables con los causantes por el monto del Crédito Fiscal, por necesario que citará en la orden pues esa imposible que la autoridad ordenadora supiera de antemano la existencia de ese incumplimiento solidario del causante."

**4.4. INFRACCIONES EN QUE PUEDE INCURRIR EL AUDITOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, DESDE EL PUNTO DE VISTA ADMINISTRATIVO Y PENAL.**

"En materia de sanciones administrativas debe regir el principio general de que no hay pena sin ley, así como que las penas no pueden ser aplicadas por mayoría de razones, por su parte Miguel Angel García Domínguez, señala que la infracción fiscal es una conducta típica antijurídica y culpable con lo que se incumple una obligación fiscal, patrimonial o formal de la que es responsable una persona individual o colectiva que debe ser sancionada con pena económica por un órgano de la administración.

" Las sanciones económicas que la autoridad hacendaria impone a los causantes se dan cuando de alguna forma han infringido las leyes fiscales. La multa es una sanción económica de carácter personal, que se impone por actos u omisiones violatorias a disposiciones legales o reglamentarias." (26)

En nuestra opinión pensamos que el autor Miguel Angel García Domínguez, es el que más se apega a lo que se considera una infracción fiscal, toda vez que aún cuando el sujeto pasivo no haya cumplido en tiempo éste no dejará de pagar ya que las autoridades fiscales a través de la coacción hará que cumplan aún en contra de su voluntad.

Ahora bien el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establece en su artículo 53 fracción X y 133 fracción XXI, lo siguiente le compete a la Dirección General de Recaudación fracción X, imponer multas en las materias de su competencia las administraciones fiscales regionales podrán por conducto de los funcionarios autorizados, dentro de la circunscripción territorial y en los términos del acuerdo de Delegación de Facultades fracción XXI, imponer las sanciones administrativas que correspondan a las infracciones fiscales, en la materia de su competencia.

(26) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 37. Página 430.

La aplicación de las multas, por infracciones a las disposiciones fiscales, se harán independientemente de que se exige el pago de las contribuciones respectivas y sus demás accesorios, así como de las que impongan las autoridades judiciales cuando se incurra en responsabilidad penal. Artículo 70.

"Son infracciones relacionadas con el Registro Federal del Contribuyente las siguientes:

"1.- No solicitar la inscripción cuando esta obligado a ello hacerlo extemporáneamente.

"2.- No citar la clave de registro o utilizar alguna no asignada por la autoridad fiscal, en las declaraciones avisos, solicitudes, promociones y demás documentos que se presenten ante las autoridades fiscales y jurisdiccionales, cuando este obligado conforme a la ley.

"Definición de infracción es definida como todo acto u omisión de un particular que trae como consecuencia dejar de hacer lo que la ley fiscal ordena a efectuar lo que la misma prohíbe." (27)

(27) Lomelí Cerezo.- Derecho Fiscal Represivo. Primer Edición. Editorial Porrúa México, D.F. 1979. Página 321.

ORDEN DE AUDITORIA PARA ESTAR FUNDAMENTADA Y MOTIVADA, BASTA CON QUE SE FACULTE A LOS VISITADORES A CERCIORARSE del cumplimiento que el visitado hubiera dado a la Ley del Impuesto sobre la Renta, es claro que podría investigar si había o no cumplido con la responsabilidad solidaria que le impone el artículo 11 de dicha ley, que señala que quienes deban retener impuestos o recabar documentos en los que deba constar el pago de los mismos son solidariamente responsables con los causantes por el monto del crédito fiscal, por lo que no será necesario que citara en la orden en aludido precepto, pues era imposible que la autoridad ordenadora supiera de antemano la existencia de ese incumplimiento solidario del causante.

"Por último, el artículo 43 fracción II del Código Fiscal de la Federación en la orden de visita deberá consignar el nombre de la persona o personas que deban desahogar la diligencia, asimismo en el mencionado numeral se faculta a la autoridad ordenadora para sustituir, asumentar o reducir el número de visitadores, advirtiendo que en estos casos se notificará el visitado estas circunstancias dentro del sistema de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, existe quien debe tener el carácter de visitadores con una credencial oficial que expide dicha Secretaría, en donde se asientan en muchos casos las funciones que ese empleado o funcionario está facultado para realizar por consecuencia si las personas que practican una visita domiciliaria no desarrollan la función de inspectores dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en nuestra opinión aún cuando conste su nombramiento en un mandamiento, se

encontrarán legalmente impedidos para asumir el papel de visitantes."  
(28)

"Consideramos infracción a las Leyes y Reglamentos Fiscales pudiendo consistir la infracción en un delito o una contravención, pero sin que estos términos tengan ninguna vinculación con sus similares del Derecho Penal." (29)

La infracción es el genero de delito y contravención a las especies. El maestro Carretero, nos dice que la infracción tributaria es la violación de una norma sobre la recaudación de tributos, sancionada con penas no individuales y esencialmente pecuniarias que siguen el régimen de la deuda tributaria principal, pues por suponer una obstaculización a la acción recaudatoria producen el nacimiento de un crédito del Estado frente al infractor que se trasmite a sus herederos y que asume la estructura de la norma violada y por lo tanto la sanción se impone a través de un procedimiento administrativo en el que se sigue el régimen de deuda tributaria.

La Ley de la Administración Pública Federal, faculta en su artículo 26 y 31 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(28) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 37 página 430.

(29) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 58 página 306.

- a) Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales y los del D.F.
  
- b) Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con el objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el órgano de la administración pública encargado de ejercer la potestad de imposición del Estado, la cual se manifiesta en diversas etapas entre las que se encuentra la etapa de fiscalización de la relación jurídica tributaria que se puede llevar a cabo mediante la ordenación de la practica de visitas para verificar el estricto cumplimiento de las obligaciones fiscales, tanto de los causantes como de los terceros relacionados con aquellos.

En materia tributaria, las autoridades administrativas que ejercen la potestad de inspección, mediante la función de fiscalizar o inspeccionar a los contribuyentes de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, artículo 42 del Código Fiscal de la Federación.

**a) DESDE EL PUNTO DE VISTA ADMINISTRATIVO.**

En cuanto a las infracciones que pueden cometer los auditores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debe estarse a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin dejar de reconocer que existen reglamentos internos, circulares, acuerdos, que el auditor debe observar en su labor.

**EL ARTICULO 44 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.-**

En los casos de visita en el domicilio fiscal, las autoridades fiscales, los visitados, responsables solidarios y los terceros estarán a lo siguiente:

"I.- La visita se realizará en el lugar o lugares señalados en la orden de visita.

"II.- Si al presentarse los visitadores al lugar donde debe practicarse la diligencia, no estuviera el visitado o su representante, podrán hacer una relación de los sistemas, libros, registros y demás documentación que integren en la contabilidad, ni el contribuyente presenta aviso de cambio de domicilio, después de recibido el citatorio, la visita podrá llevarse a cabo en el nuevo domicilio, y en el anterior, cuando el visitado conserve el local de éste, sin que para ello se requiera nueva orden o aplicación de la orden de visita, haciendo constar tales hechos en el acta que levanten.

"ARTICULO 87.- Son infracciones a las disposiciones fiscales, en que pueden incurrir los funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones:

" I.- No exigir el pago total de las contribuciones y sus accesorios; recaudar, permitir u ordenar que se reciba el pago en forma diversa a la prevista en las disposiciones fiscales."

" II.- Asentar falsamente que se ha dado cumplimiento a las disposiciones fiscales o que se practicaron visitas en el domicilio fiscal o incluir en las actas relativas a datos falsos."

" III.- Exigir una prestación que no esté prevista en las disposiciones fiscales, aún cuando se aplique a la realización de las funciones públicas."

"ARTICULO 88.- A quien cometa las infracciones a las disposiciones fiscales a que se refiere el artículo 87, se impondrán las siguientes multas:

" I.- De \$ 168,000.00 a 1'737,000.00 a la comprendida en la fracción I.

" II.- De \$ 168,000.00 a 6'948,000.00 a las establecidas en las fracciones II y III.

Los servidores públicos que incurran en responsabilidad por incumplimiento de sus obligaciones, serán sancionados conforme a la presente Ley de Servidores Públicos y dichas sanciones por faltas administrativas serán:

Apercibimiento Privado o Público.

Amonestación Privada o Pública.

Suspensión.

Destitución del Puesto.

Sanción Económica.

Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

#### **b) DESDE EL PUNTO DE VISTA PENAL.**

Si en el supuesto caso de que el auditor en su actividad propia realiza un ilícito que puede clasificarse dentro de lo fiscal penal, como en lo meramente penal.

El Código Fiscal de la Federación, señala en su artículo 112, "se impondrá sanción de tres meses a seis años de prisión, al depositario o interventor, designado por las autoridades fiscales que en perjuicio del fisco federal, disponga para sí o para otro del bien de cualquier crédito fiscal se hubieren constituido, si el valor de lo dispuesto

no excede de \$ 20'000,000.00; cuando exceda la sanción será de tres a nueve años de prisión.

Igual sanción, de acuerdo al valor de dichos bienes, se aplicará al depositario que los oculte o no los ponga a disposición de las autoridad competente.

"ARTICULO 115.- Se impondrá de tres meses a seis años de prisión al que se apodere de mercancías que se encuentren en recinto fiscal o fiscalizado, si el valor de lo robado no excede de \$ 8'000,000.00; cuando exceda la sanción será de tres a nueve años de prisión.

"La misma pena se impondrá a quien dolosamente destruya o deteriore dichas mercancías."

La infracción fiscal es una conducta típica anti-jurídica y culpable, con la que se incumple una obligación fiscal, patrimonial o formal de la que es responsable una persona individual o colectiva, que debe ser sancionada con una pena económica, por un órgano de la Administración Pública.

Para que se de la infracción fiscal se requiere primero, que exista en la ley una obligación fiscal sustantiva, es decir, de pagar desde el punto de vista puramente formal y de acuerdo con nuestro derecho positivo, generalmente una conducta es infracción fiscal cuando conforme a la ley debe ser sancionada con pena-pecuniaria por un órgano

administrativo; pero el propio ordenamiento establece infracciones no punibles tratándose de las llamadas excusas absolutarias, la calificación permanece pero la pena no se aplica por ende, la pena es una consecuencia ordinaria de la infracción implica siempre la existencia de una obligación que se trata de hacer cumplir sólo la tipificación y la sanción penal, imprimen el incumplimiento de esa obligación, el carácter de infracción fiscal.

Como consecuencia, los elementos esenciales de la infracción fiscal son: conducta, tipicidad, antijuricidad y culpabilidad. La culpabilidad requiere de la imputabilidad como presupuesto necesario y tiene como consecuencia la responsabilidad desde el punto de vista temporal todos estos factores se dan simultáneamente al cometerse la infracción.

Sin embargo como guía de análisis lógico inicialmente habría que constatar si existe obligación legal, y si hay una conducta que el incumplimiento, por lo que habría que ver si tal incumplimiento está tipificado como infracción, después habría que cerciorarse si tal conducta típica esta o no protegida por una justificante y, en caso negativo llegar a la conducción de que existe anti-juridicidad, después de investigar la presencia de la capacidad intelectual del agente o ya sea la imputabilidad y finalmente indagar si el autor de la conducta típica y anti-jurídica, que es imputable, obró con culpabilidad.

#### 4.5. LA GARANTIA DE AUDIENCIA DE LOS AUDITORES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Toda persona que deba ser juzgada ante un tercero imparcial sea del orden administrativo o jurisdiccional debe respetarse la garantía de audiencia constitucional. Artículos 14 y 16 Constitucional y en los artículos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Todos los actos administrativos deben cumplir con los requisitos que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para considerarse legales.

Entre dichas formalidades se encuentra la garantía de audiencia, vistas como una obligación constitucional a través de la que se otorga a los particulares los derechos de defensas y alegatos.

Garantía contemplada en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional que reza:

"Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

En sentido estricto, el artículo 14 Constitucional, referirse al previo juicio para privar a una persona de sus propiedades, posesiones o derechos, esto implica la existencia de un procedimiento de privación iniciado por la autoridad administrativa del cual tenga conocimiento el particular para hacer valer su defensa y sus alegatos, es decir, se hace necesaria una instancia previa a la determinación y fijación del crédito fiscal para darle oportunidad al sujeto pasivo de ser oído en juicio.

Desde 1942 la Suprema Corte de Justicia, amplió la garantía de audiencia al Poder Legislativo, para que sus leyes establezcan un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes, de tal manera que las leyes deban señalar la posibilidad de audiencia y defensa para los interesados en todos los casos administrativos en que puedan resultar afectados sus derechos.

Así, la idea de la Constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que lleguen a privar de sus derechos a un particular, se tenga antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas ante estas circunstancias que puede tachar de anticonstitucional a los actos de las autoridades administrativas mediante los cuales determinarán la responsabilidad solidaria de un crédito fiscal a cargo de un sujeto distinto del deudor primitivo, en virtud de que previamente a su determinación no existe un procedimiento por el cual se le de la oportunidad al responsable solidario.

En efecto, el Código Fiscal de la Federación es omiso en establecer un procedimiento que garantice a los responsables solidarios el derecho de defenderse y alegar antes de ser afectados en sus esferas jurídicas y constreñidos a cumplir con las obligaciones tributarias, máxime que se trata de tributos causados por entes distintos, no obstante ni las doctrinas ni la jurisprudencia han sentado una conclusión definitiva respecto de la garantía de audiencia en materia tributaria, ya que existen criterios que establecen que debe ser previa la determinación del crédito fiscal y otros que señalan que no es necesaria, es criterio personal que debe presentar tal garantía de audiencia tratándose de la determinación de la responsabilidad solidaria previamente a la omisión del acto administrativo que la establezca en primer lugar por tratarse de un mandato constitucional y en segundo término porque es una carga u obligación que no finca en una persona distinta del deudor derecho, por lo que es necesario establecer disposiciones en el Código Fiscal de la Federación, que regule el procedimiento de previa audiencia para que los actos de las autoridades administrativas que finquen dicha responsabilidad se ajusten a lo preceptuado por el artículo 14 Constitucional.

Toda persona que deba ser juzgada ante un tercero imparcial, sea del orden administrativo o jurisdiccional debe respetarse la garantía de audiencia constitucional. Artículo 16 Constitucional.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos dice en su artículo 64: Informa que la Secretaría de la Contraloría

de la Federación para imponer sanción es por responsabilidad administrativa deberá sujetarse a lo siguiente:

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

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

"También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designó.

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

"II.- Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

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

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

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

Si los servidores suspendidos temporalmente no resulten responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos

en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hayaron suspendidos.

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

En el precepto anterior se observa que la Ley no ha dejado de observar lo establecido en la Constitución puesto que para sancionar la autoridad citará al presunto responsable.

#### **4.6. EL FINCAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA O SU EXONERACION.**

Por lo que se refiere al Fincamiento a la Responsabilidad Administrativa también ajustándose a los dispuesto en el artículo 46 y 47 de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos.

"ARTICULO 46.- Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta ley."

"ARTICULO 47.- Todo Servidor Público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan según la naturaleza de la infracción en que se incurra y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

"I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

"II.- Formular y ejecutar legalmente en caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

"III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función, exclusivamente para los fines a que están efectos.

"IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción o inutilización indebidas de aquellas.

"V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga solución con motivo de este.

"VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicas las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.

"VII.- Observar respecto y subordinación legítima con respecto de sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

"VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las ordenes que reciba.

"IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.

" X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado o no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.

" XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba.

" XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

" XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos, hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles o para terceros en los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, personas antes referidas forman o hayan formado parte.

" XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución

de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución; cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir e ellos.

" XV.- Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí no por interpósito objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral, cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta año después de que se haya reiterado del empleo, cargo o comisión.

" XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión, sin obtener o pretender 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 XIII.

" XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramientos, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público,

cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso o pueda derivar alguna ventaja o beneficio, él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

" XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la ley.

" XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta.

" XX.- Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos, sujetos a su dirección que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan.

" XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

" XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que le implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y

"XXIII.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos."

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico, deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá tratarlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo al trámite en conocimiento del subalterno interesado, si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto."

## C O N C L U S I O N E S

- PRIMERA.- En México, desde la época de la colonia se exigió responsabilidad al Servidor Público, como lo demuestran las distintas órdenes emanadas de la Corona, que tenían como fin proteger los derechos del monarca español.
- SEGUNDA.- Como antecedentes legales y de procedimientos, al independizarse México de la Corona Española se sigue legislando con más eficacia; en cuanto que, ahora se quiere proteger al Estado en sentido amplio y concretamente la buena marcha de la Administración Pública situación legal que encontramos desde los primeros años de la Independencia hasta 1857.
- TERCERA.- Al crearse la Constitución de 1917 no sólo se procuro responsabilizar a los Servidores Públicos, sino a los altos funcionarios de la Federación, como ya lo venían haciendo las Constituciones de 1824 y 1857.
- CUARTA.- A partir de 1917 se legisla para proteger la situación política del Estado los derechos individuales, así como las infracciones o violaciones a la Constitución y Leyes Federales.
- QUINTA.- La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, se estudia y analiza con más precisión a partir de 1983 en que se publica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos e incluyendo en este rubro no sólo a los empleados administrativos, sino todo aquel, sin importar el puesto que ocupe un empleado en la Federación, todo esto con fundamento en el artículo 109 Constitucional.
- SEXTA.- Se analiza la Responsabilidad Política, que consiste en procurar la seguridad y estabilidad tanto del Estado como del Gobierno, cuya estructura se encuentra enmarcada dentro de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, por otra parte la Responsabilidad Civil se refiere a la actividad y amplitud del individuo que presta un servicio dentro del gobierno y que por tanto es

responsable de los actos ante el propio Estado.

SEPTIMA.- La Responsabilidad Administrativa hace referencia también a la actitud y aptitud del individuo que dentro de la Administración Pública debe procurar ser a fin a la estructura y objetivos de la misma, y cuando esto no sucede se le exige responsabilidad.

OCTAVA.- Los fines de la Administración Pública indudablemente se encuentran plasmados en la Constitución Política, y cuando los Servidores incumplen con la finalidad de la Administración Común, todo se dice que existe responsabilidad.

NOVENA.- Si todo Servidor Público es sujeto de responsabilidad existe una calidad específica de Servidores Públicos, cuya responsabilidad es más estricta puesto que su actuar esta conectado con la situación económica de los particulares, es el caso de los Auditores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que al realizar su labor pueden por ser irresponsables perjudicar al contribuyente en su patrimonio y en ocasiones con su libertad.

DECIMA.- En el renglón de los auditores la Legislación y la Jurisprudencia, son demasiado estrictas en su tratamiento, de tal manera que además de la legislación disponible en forma regular se girán circulares o acuerdos de los superiores jerárquicos para normar la conducta de los auditores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

DECIMA PRIMERA.- Por otra parte y dada las obligaciones que tienen que cumplir los Auditores, estos también cuentan con un sistema de defensa, cuando creán que sus derechos sean vulnerados.

## B I B L I O G R A F I A

- BARAJAS ZAMORA ALEJANDRO.- Responsabilidad Administrativa de la Política Preventiva. Edición U.N.A.M. 1985.
- COLIN SANCHEZ GUILLERMO.- Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Edición Porrúa Sa. Edición. México, D.F.
- DUGUIT LEON.- Las Transformaciones del Derecho Público 2a. Edad. Editorial Madrid 1926.
- FRANCISCO MIGUEL FUENTES.- "Tesis" Responsabilidad del Servidor Público y una Justicia Incompleta.
- FELIPE LARA RAMIREZ.- Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa, S.A. México 1985.
- FIORINI BARTOLOME A.- Manual de Derecho Administrativo. Editorial Barcelona España 1926.
- FRANCISCO BUENO ARUS.- EL Procedimiento Sancionador de Funcionarios Públicos. Documentación Administrativa Nos. 56 y 57 Agosto-Septiembre. Madrid 1962.
- JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU.- Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1985.
- JUAN JOSE GONZALEZ BUSTAMANTE.- Los Delitos de los Altos Funcionarios, y el fuero Constitucional. Editorial Botas. México 1946.
- JOSE M. FABREGAS DEL PILAR.- La Responsabilidad de los Servidores Públicos en México. Editorial Reus. Madrid 1952.

- LOMELI CEREZO MARGARITA.- Derecho Fiscal Represivo. 1a. Edición. Editorial Porrúa. México, D.F. 1976.
- MARIENHOFF MIGUEL S.- Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Buenos Aires argentina 1965.
- NICETO ALCALA ZAMORA.- Nuevas Relaciones sobre las Leyes de Indias. Editorial Porrúa 3a. Edición 1948.
- RAUL F. CARDENAS.- Responsabilidad de Funcionarios Públicos. -- Editorial Porrúa Hermanos, S.A. México 1982.
- RAFAEL MARTINEZ MORALES.- Derecho Administrativo. Editorial -- Harla. México, D.F.
- ROGELIO MARTINEZ VERA.- La Evación de las Obligaciones Fiscales Humanistas. Centro de Investigación y Posgradol. México 1985.

## L E G I S L A C I O N C O N S U L T A D A

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.
- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.
- JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
- LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

## D I C C I O N A R I O S

- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo VII U.N.A.M. México 1948.
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Editorial Madrid - 1956.
- DIRECCION ENCICLOPEDICA DE DERECHO USUAL. Tomo I. A-B Guillermo Cebanellas. Editorial Viracocha, S.A. Buenos Aires 1953.
- DICCIONARIO ENCICLOPEDICO BASICO. Editorial Plaza Janes, S.A. México 1982.