

80



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"PLIEGO DE RESPONSABILIDAD PREVISTO EN LA LEY
DE FISCALIZACION SUPERIOR DE LA FEDERACION"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

DEMETRIO BECERRIL MARTINEZ



MEXICO, D. F.

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Paginación

Discontinua



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR.
PRESENTE.

El pasante **DEMETRIO BECERRIL MARTINEZ**, con número de cuenta, **8435940-9** elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Lic. José Antonio Almazán Alaníz, titulada: **"PLIEGO DE RESPONSABILIDAD PREVISTO EN LA LEY DE FISCALIZACION SUPERIOR DE LA FEDERACION"**.

El pasante **BECERRIL MARTINEZ** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACION**, para los efectos académicos correspondientes.

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

Me es grato hacerle presente mi consideración.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a **29** de enero de 2002.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE ESTUDIOS
JURIDICO-ECONOMICOS


LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

**PLIEGO DE RESPONSABILIDAD PREVISTO EN LA LEY
DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

DEDICATORIAS.....	1
INTRODUCCIÓN.....	III
I.- NOCIONES GENERALES.....	1
A.- EL DERECHO ECONÓMICO.....	2
a).- Concepto.....	2
b).- Objeto.....	4
c).- Fines.....	6
d).- El Derecho económico y la fiscalización del erario público.....	7
B.- Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.....	13
C. Concepto de Responsabilidad.....	24
D.- Tipos de Responsabilidad.....	34
1.- Política.....	37
2.- Penal.....	42
3.- Civil.....	48
4.- Administrativa.....	55
E.- Pliego de Responsabilidades.....	59
1.- Preventivo.....	60
2.- Definitivo.....	61
3.- Crédito Fiscal.....	71
II.- MARCO LEGAL.....	75
1).- Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación de 1926.....	76
2).- Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 1932.....	81
3).- Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación de 1935.....	82
4).- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976.....	85
5).- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936.....	89
6).- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978.....	89
7).- Ley de Fiscalización Superior de la Federación del 2000.....	93
III.- PLIEGO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS.....	104
A.- Pliego de observaciones.....	104
a).- Autoridad facultada para constituirlo.....	108
b).- Plazos para su fincamiento.....	109
c).- Autoridad Facultada para su ejecución.....	111
d).- Procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias (garantía de audiencia).....	113
B.- Pliego definitivo de Responsabilidades (pliego de responsabilidades).....	121
a).- Crédito fiscal.....	121
b).- Ejecución.....	122
c).- Resarcimiento de la hacienda pública.....	123
IV.- MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.....	124
a).- Recursos de Reconsideración.....	124
b).- Juicio de Nulidad.....	127
CONCLUSIONES.....	131
BIBLIOGRAFIA.....	135

Con respeto y agradecimiento a:

**La Universidad Nacional Autónoma de México
La Facultad de Derecho
La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Lic. José Antonio Almazán Alanís**

Con cariño a mis padres:

Demetrio Becerril Cardoso, que con su música impulsó en mi ser el deseo de la superación, respeto por los demás, con el toque de la humildad que nos permite no olvidar nuestras raíces y hacia donde vamos.

Gabriela Martínez Alvarado, dulce y firme compañera de papá, en su incuestionable amor a la superación familiar.

A mis hermanos:

Leticia, Georgina, Gabriela, Saúl, Sinhué e Iván, con los que sigo andando el camino y con su apoyo superando los obstáculos.

Especialmente al complemento armonioso de la familia, con amor a mi esposa Emma y los dos ángeles que Dios nos dio, Mario Alan y Fernanda Aletya.

Al Lic. Manuel G. Zorrilla Martínez, quien con sus consejos dio nueva visión a mi desarrollo profesional y por quien tuve la fortuna de conocer la vida y obra del Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez que invita a la superación.

Y en general de los que fueron, son y seguirán siendo muy especiales en mi desempeño estudiantil y profesional, Martín Mora Valdespino, Marco Antonio Acevedo Castillo, Fernando Ramírez Montero, Rosa María Cortez Torres, Sonia Castro Ramírez, Alberto Gómez Bucio, Gladys Figueroa Osorio, Pedro Durán Suárez, Israel Rivas Barrera, José Ignacio Fuentes Rubio, Rafaela Gómez Tejeda, Verónica de la Torre Salazar, Verónica Cuenca Linares, Jesús Mayagoitia Bolán y Gloria Zacatenco López.

A Dios, que con su infinita bondad,
nos dotó de libre albedrío.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo lo elaboré con dos finalidades, siendo la principal el continuar con los trámites de titulación que se requieren en la Universidad Nacional Autónoma de México, para acceder al grado de Licenciado en Derecho en esta H. Facultad de Derecho.

El tema del trabajo desarrollado, nace como segunda finalidad de la inquietud de establecer claramente lo que es para la doctrina, el Pliego de Responsabilidades, específicamente el previsto en la novedosa Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Ley con la cual se ha conseguido la independencia que todo ente fiscalizador debe guardar en relación con el área fiscalizada en lo mayormente posible, ello respecto de la elaboración y procedimiento de fincamiento de dichos instrumentos Jurídico-Contables denominados Pliegos de Responsabilidades resarcitorias.

Este trabajo trata de establecer en primer lugar los conceptos de responsabilidad aportados por la doctrina, así como los diversos tipos de responsabilidades existentes dentro de nuestra legislación, ubicándolos en la Ley que les da origen y de manera general los procedimientos que se siguen para su fincamiento o determinación, ello a efecto de poder vislumbrar los diversos Pliegos de Responsabilidades que algunas normas prevén, como mecanismo para resarcir a la Hacienda Pública los daños y perjuicios causados por el indebido actuar de los Servidores Públicos y particulares.

La Ley de Fiscalización Superior base del presente trabajo, logra conjuntar en su procedimiento para el fincamiento de los Pliegos de Responsabilidades resarcitorias, aquellos criterios aportados por el procedimiento administrativo disciplinario de determinación de responsabilidades previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, hoy abrogada; consiguiéndose en ese afán de independencia del Órgano Fiscalizador, denominado Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, el evitar que una vez determinadas por ésta misma, posibles conductas irregulares que se puedan traducir en daños y perjuicios estimables en dinero, y constituidas en pliego de observación, sea verificada su solventación y en su caso elaboración del Pliego de Responsabilidades resarcitorias, por otra autoridad administrativa, dependiente de otro poder como lo es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dependiente del Ejecutivo Federal. Ya que el proceso de verificación y determinación de la probable responsabilidad u observación compete a la Entidad de Fiscalización Superior, hasta la imposición de la responsabilidad resarcitoria, pasando por un procedimiento en forma de juicio, en el que se lleva a cabo una audiencia, de desahogo de pruebas y alegatos, quedando únicamente la función del cobro depositada en el Ejecutivo Federal por medio del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El análisis que se realiza de los Pliegos de Responsabilidades, al momento que se comenta, se elabora una crítica a aquellos aspectos que se creían superados por la experiencia que en ese rubro ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como los es la caducidad, la supletoriedad de normas; lo que no es más que una aportación a lo que durante las cátedras recibidas por los profesores que integran la Facultad de Derecho y de la práctica que he encontrado en mi desarrollo laboral en la Contraloría General del entonces Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el rubro de responsabilidades de los servidores públicos; que no busca más que realizar un trabajo en el cual poder plasmar las inquietudes que generó en mí la evolución de los pliegos de responsabilidades, como forma de resarcir al erario público, el daño patrimonial causado por el mal ejercicio de la función pública, ocasionado por aquellos que se dicen servidores públicos, cuando en realidad gustan de servirse del erario público, generando impunidad, creando mecanismos evasores de la ley que todo abogado busca sea cumplida como fuente de control social y no que sea observada para evadir la acción de la justicia.

Esta facultad otorgada a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, busca contar con una opción más en la lucha contra la corrupción, emprendida por el Gobierno Federal y que no había sido posible su materialización, hasta el año de 1999 con la reforma constitucional a los artículos 73, 74, 78 y 79; lográndose su reglamentación hasta el año 2000.

Se analizan a lo largo de los capítulos que integran este trabajo en la medida que fue posible, todas y cada una de las etapas para el fincamiento de los pliegos de responsabilidades resarcitorias, en los que en comparación con otros instrumentos de la misma naturaleza resarcitoria, ya se prevé en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación la garantía de audiencia de una manera más completa, buscando en todo momento garantizar al gobernado los derechos consignados en nuestra carta fundamental, que aún y cuando se puede mejorar, es un gran paso hacia la consecución de un estado de derecho garantista.

I.- NOCIONES GENERALES

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, fue promulgada por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, atento al mandato constitucional establecido en el artículo 73 fracción XXIV en correlación con el 74, 78 y 79 de nuestra Carta Magna, siendo este último el que abre una nueva sección, en la que se contienen las disposiciones fundamentales que definen la naturaleza, atribuciones principales, organización y dirección del Órgano de Auditoría Superior de la Federación; con ello se constituye la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, con autonomía técnica y de gestión, siendo su objeto el de la fiscalización de toda la actividad financiera de los Poderes de la Unión y las Entidades Públicas Federales, respecto a los ingresos, gastos, manejo y aplicación de fondos federales, así como el debido manejo o administración de los recursos y bienes federales que incluyen el Patrimonio de la Nación y de las Entidades Públicas.

Para la realización de los distintos fines, dicha Entidad tiene la facultad de determinar, notificar y exigir directamente el cumplimiento de sus resoluciones, circunstancia que reviste vital importancia, ya que da independencia de ésta con el Ejecutivo Federal, toda vez que anteriormente en el Procedimiento para la Determinación, Constitución, Fincamiento y Cobro de Responsabilidades Resarcitorias, intervenían además de la Contaduría Mayor de Hacienda, dos dependencias del Ejecutivo como mínimo, que son la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que retrasaba la solventación definitiva de los asuntos; pero hoy la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, tiene la posibilidad de auxiliarse con los elementos del Ejecutivo para la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución y cobro coactivo de las responsabilidades que finque como indemnizaciones por daños y perjuicios al erario federal y el patrimonio de dichas Entidades Públicas.

Por ello ya atento a la importancia que por sí mismo tiene la función de la determinación de las responsabilidades resarcitorias, es que me he comprometido a realizar un análisis de lo que históricamente se ha venido llevando en esta materia, bajo la vigencia de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y sus antecedentes más recientes que influirá recientemente en la economía nacional, que dicha Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, tiene obligación de resguardar en el ámbito del quehacer gubernamental y la globalización de la que en esta área México forma parte, como miembro activo de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras

Superiores (INTOSAI) y también de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

A.- EL DERECHO ECONÓMICO

a).- **CONCEPTO.-** La presente investigación como base conceptual la influencia que los Pliegos de Responsabilidades previstos en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, tienen en la economía nacional, siendo para ello necesario ubicarlos dentro de este contexto para lo cual se hace necesario definir lo que es la disciplina económica vista en el ámbito del derecho, o viceversa, en ese orden de ideas estableceremos el concepto de derecho económico, no sin antes realizar una sintética remembranza de los diversos conceptos que destacados autores han propuesto al respecto, no sin antes apuntar lo que RAÚL ANIBAL ETCHEVERRY, da cuenta en su libro DERECHO COMERCIAL Y ECONÓMICO, (PARTE GENERAL), al señalar que: "A pesar de que Santos Briz sostiene que antes de la primera guerra mundial se desconocía la expresión 'derecho económico' ya en 1911 se había fundado en Jena, Alemania, una asociación denominada 'Derecho y Economía' (Recht Und wistschaft), cuyo promotor principal fue Justus Whederman¹, atento a lo cual y aún cuando se hable de que el Derecho Económico es nuevo y que como lo refiere Raúl Aníbal Etcheverry, Artur Nusbaum, quien puede considerarse el precursor del concepto, elabora la idea de una materia que, partiendo del derecho privado, estudie toda la incidencia que el derecho público tiene sobre él, con especial referencia a la intervención del Estado en la economía, la que se produce por diversas vías"²

Hace alusión también que Santos Briz cita la posición de Muller-Armack, según la cual el derecho económico es el derecho de la economía organizada, según el sistema de la economía dirigida, en sus diversas variantes entre las que aparece más tarde la economía social de mercado.³

Señala asimismo Raúl Aníbal Etcheverry que "otros autores se refieren al derecho económico como el 'derecho de la economía', considerando esta disciplina como el estudio de las relaciones y la posición que la economía debe adoptar ante el derecho y la política; y además de estudiarlas, las dirige y conduce hacia los objetivos deseados por la comunidad nacional. Así, el derecho económico que explica solo tendría por

¹ página 5 Derecho Comercial y Económico, (parte general) RAÚL ANIBAL ETCHEVERRY Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, Buenos Aires 1967.

² página 6 obcit.

³ página 6 obcit.

objeto la satisfacción de las necesidades individualizadas, es decir como 'sujeto' por cuya cuenta y riesgo gira la economía.'⁴

Cita Raúl Aníbal Etcheverry que "Después de reconocer la dificultad de obtener un tratamiento unívoco para la expresión, Santos Briz, siguiendo a Huber, señala la existencia de un moderno derecho económico que comprende el conjunto de normas que se refieren a la regulación de las relaciones económicas, ya se hallen dichas normas en las leyes civiles generales o en las normas económicas específicas. Este criterio abarca la regulación de la economía privada al lado de la economía colectiva."⁵

Señala Raúl Aníbal Etcheverry que el derecho económico lo estima Olivera, Julio M.G. en su obra "debe basarse sobre un criterio plural o sintético que tenga en cuenta a la vez el marco institucional, el objeto, el sujeto y el sentido de las normas" apareciendo entonces como un sistema de normas jurídicas que 1).- En un régimen de economía dirigida (marco institucional); 2).- regula las actividades del mercado 3).- de las empresas y otros agentes económicos (sujetos); 4) para realizar metas y objetivos de política económica (sentido)".⁶

Concluye el profesor Rojo Ángel que "el Derecho Económico no es un derecho aglutinador de las nuevas normas en las que se manifiesta el intervencionismo estatal, sino aquel derecho (estatal o no, legal o no) en el que se integran aquellas normas (nuevas o viejas) que determinan los principios ordenadores de la economía en un concreto espacio – incluidas las medidas de política económica de carácter coyuntural, el régimen jurídico del mercado o mercados comprendidos en ese espacio, la organización y el funcionamiento de los sujetos económicos que operan en él o en ellos y las relaciones entre ellos, el régimen jurídico de las actividades que desarrollan, así como de los bienes y servicios en relación con esas actividades."⁷

Julio M.G. Olivera concluye después de un análisis del pensamiento de diversos autores que "es natural, por lo tanto, inferir que una caracterización apropiada de este campo de estudio debe basarse sobre un criterio plural o sintético, que tenga en cuenta a la vez el marco institucional, el objeto, el sujeto y el sentido de las normas."; señalado que a tales consideraciones el derecho económico surge "como el sistema de normas jurídicas que,

- 1).- En un régimen de economía dirigida (marco institucional).
- 2).- Regula las actividades de mercado (objeto).

⁴ página 6 obcit.

⁵ página 7 obcit.

⁶ página 24 obcit.

⁷ El Derecho Económico como categoría sistemática RDCO 1982-222.- Cita de Raúl Aníbal Etcheverry página 8 y 9.

- 3).- De las empresas y otros agentes económicos (sujeto).
- 4).- Para realizar metas y objetivos de política económica (sentido).

Por extensión se consideran asimismo parte del derecho económico las normas complementarias, de carácter formal o penal, destinadas a asegurar la efectividad de aquellas regulaciones.”⁸

El maestro Manuel R. Palacios Luna, propone después de diversos conceptos analizados en su obra ‘El Derecho Económico en México’, el concepto que comprende la materia y fin del derecho económico, de la siguiente manera:

“Conjunto de normas jurídicas originadas en las transformaciones tecnológicas y estructurales de la sociedad, con la finalidad de contribuir al establecimiento de un nuevo orden jurídico. Sus normas tienden al equilibrio de los agentes económicos, por medio de la reglamentación, ya sea por el Estado o por los particulares. Este Derecho con espíritu solidarista, da prioridad al interés general sobre los intereses privados.”⁹

El destacado maestro Andrés Serra Rojas establece una amplia definición del derecho económico de la siguiente manera:

“El Derecho Económico es el conjunto de estructuras, valores, principios, normas, procedimientos, medidas técnicas y jurídicas de la economía organizada, del desarrollo económico y social del Estado, el cual las formula para la realización y dirección de su política económica, pública o privada, donde prevalece el interés general. Comprende además las relaciones entre los agentes de la economía, según el sistema de economía dirigida o de la economía social del mercado.

Todo ello a fin de proveer y garantizar las condiciones y los objetivos de implantación, estructuración, funcionamiento, reproducción, de la economía, y por lo tanto, la producción, distribución y uso o consumo de bienes o servicios”.¹⁰

b).- OBJETO.- Es necesario dar cuenta del objeto del Derecho Económico, para lo cual nos apoyamos en lo que narra brevemente Jorge Witker V. al señalar respecto del Derecho Económico que “se trata de una rama del derecho integrada por categorías jurídicas (elemento formal) y económicas (elemento material), de manera que su objeto de estudio es bicéfalo”. Ambos elementos tienen como eje central el fenómeno del intervencionismo estatal en la Economía (mixta o socializada) a fin de alcanzar metas

⁸ Derecho Económico.- conceptos y problemas fundamentales de segunda edición.- Julio M.G. Olivera. Ediciones Macchi, Argentina 1961 página 24.

⁹ El Derecho Económico en México.- Tercera Edición; Manuel R. Palacios Luna, Editorial Porrúa, México 1968 página 26.

¹⁰ Derecho Económico.- Sexta Edición, Andrés Serra Rojas, Editorial Porrúa, México 2000 página 27.

definidas por el sistema político global, recogidas en las constituciones nacionales. Este eje central será distinto en uno u otro sistema económico (mixto o socializado),”¹¹

Citamos lo que Jorge Witker, señala respecto a la diferenciación por el objeto del Derecho económico citando a varios autores como “Juan B. Siburu, a quien podemos considerar como uno de los primeros iuseconomistas de Latinoamérica, es el representante de esta doctrina. El profesor argentino esboza, hacia 1933, el concepto del derecho económico.” (página 15) “Siburu indica que existen hechos sociales normados por el derecho, que tienen un contenido económico. Esta característica requiere una legislación que solo atienda a su aspecto jurídico, olvidando el aspecto económico como acontece con la legislación común.”¹²

Witker refiere que en el pensamiento de Merquel se puede resumir lo que ha de ser el objeto del nuevo derecho. “Primordialmente la dirección de la economía, proyectada sobre las más importantes esferas de la actividad creada y distribuidora de riquezas; pues esta dirección se ha de hacer desde el punto de vista de la economía entera. Pero sometidas a esa dirección y actuando en consideración a los intereses de toda la economía, las diferentes actividades económicas han de disfrutar del poder de dirigirse así mismas.”¹³

Cita además que un planteamiento interesante es el del autor Brasileño de Queiroz Nogueira, quien considera. “el derecho económico como una rama del derecho cuyas normas y principios tienen por objeto la organización, disciplina y control de las actividades económicas del Estado y de emprendimientos privados en lo tocante a la producción, a la circulación y al consumo de las riquezas tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional.” (página 16)

En ese tenor podríamos concluir que el objeto del Derecho Económico es el establecimiento de normas jurídicas que sin hablar específicamente del aspecto económico, lo normen y en base a ello se organice la dirección que en esa materia deberá seguir el Estado, previéndose las mejores formas que no impiden el progreso, producción y crecimiento, estableciendo candados al abuso; como en nuestro país las normas que cumplen este cometido es la Ley Federal de Protección al Consumidor o las que se otorga asimismo funciones de vigilancia como a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Entidad de Fiscalización Superior, éstas en materia de vigilancia pero hoy otras normas que regulan la distribución económica, como los presupuestos de egresos, leyes de ingresos, etc... y que están íntimamente relacionando

¹¹ Derecho Económico. Jorge Witker V. Editorial Harla, México 1985, página 8.

¹² Colección Panorama del Derecho Mexicano.- Derecho Económico. Jorge Witker, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México Agosto 1997.

¹³ ob. cit página 18.

el funcionamiento o ejercicio de unas, con la vigilancia de otras, con lo que el objeto del Derecho Económico se ve contemplado al no únicamente establecer las directrices mediante normas, sino la vigilancia en el cumplimiento y destino de la ejecución.

c).- **FINES.**- Para efecto de poder establecer los fines del Derecho Económico, tomaremos como base inicial el concepto que ofrece el tratadista Jorge Witker V., quien señala "para regular ambos matices del intervencionismo (cuando la política económica se racionaliza sistemática y permanente, avanza hacia la planificación democrática o concertada), estatal en la sociedad occidental surge el Derecho Económico como un subconjunto normativo que regula, disciplina y ejecuta la política económica y la planificación en busca del desarrollo que equilibre necesidades sociales ilimitadas frente a recursos materiales escasos."¹⁴

Asimismo refiere que la doctrina Italiana engloba el Derecho de la Economía dentro del Derecho Político de la economía, "conceptualizado como una nueva disciplina que estudia y sistematiza las normas jurídicas por las cuales el poder público actúa en la economía" y concluye diciendo que existen en el derecho comparado diferentes definiciones de esta disciplina. A saber:¹⁵

a).- "Conjunto de principios y de normas jurídicas que regulan la cooperación humana en las actividades de creación, distribución, cambio, consumo de la riqueza generada por un sistema económico" (Dario Manera Arango).

b).- "Derecho de la Economía Organizada" (R. Goldschmidt)

c).- "Conjunto de estructuras y medidas jurídicas con las cuales utilizando facultades administrativas, la Administración Pública, influye en el comportamiento de la economía privada" (E.R. Huber).

d).- "Derecho regulador de la economía mixta que tiene por finalidad conciliar los intereses generales protegidos por el Estado por un lado y los intereses privados por otro." (Gustavo Readbruch).

e).- "Conjunto de principios jurídicos que informan las disposiciones, generalmente de derecho público, que rigen la política económica estatal orientada a promover de manera acelerada el desarrollo económico" (Daniel Moore Merino).

¹⁴ ob.cit página 7.

¹⁵ ob.cit pag. 7.

f).- “Conjunto de técnicas jurídicas que formula el Estado contemporáneo para la realización de su política económica” (Fabio Kander Comparato).

g).- “Complejo de normas que regulan la acción del Estado sobre las estructuras del sistema económico y las relaciones entre los agentes de la economía” (Alfonso Insuela Pereira).

h).- “Conjunto de principios y de normas de diversas jerarquías sustancialmente de derecho público económico plasmado en la carta fundamental, facultan al Estado para planear indicativa o imperativamente el desarrollo económico y social de un país.”¹⁶

Y concluye señalando que todas éstas definiciones “apuntan a:

- Organizar la economía Macro, jurídicamente.
- Asignar al Estado un poder de dirección.
- Son normas generalmente de derecho público.
- Buscan conciliar los intereses generales con los privados.
- Persiguen proteger los sectores débiles de las sociedad.
- Son normas que tienen un carácter nacional.”

Las anteriores conclusiones consideramos que forman parte de los fines del Derecho Económico para contribuir al establecimiento de un nuevo orden jurídico que privilegie el interés general sobre el privado o particular con la debida dirección política económica pública o privada donde como se ha dicho prevalezca el interés general conciliando dichos intereses a fin de proveer y garantizar las condiciones y objetivos de implantación, estructuración, funcionamiento, reproducción de la economía y por tanto la producción, distribución y uso o consumo de bienes o servicios ya sea que éstos sean prestados por los particulares ó por el Estado en su calidad de ente de gobierno.

d).- EL DERECHO ECONÓMICO Y LA FISCALIZACIÓN DEL ERARIO PÚBLICO.

El fenómeno de la intervención del Estado en la fiscalización, regulación y gestión de actividades económicas se ha producido en la época moderna en la mayor parte de los Estados durante el último medio siglo y fue determinado como resultado de necesidades prácticas más que por inspiración ideológica.

¹⁶ Jorge Wlter. ob.cit página 9.

Se inicia a fines del siglo pasado y comienzos del presente mediante pequeñas medidas estatales destinadas a resolver problemas de subsistencia y vivienda de los grupos económicamente más desfavorecidos; se extiende, luego, a medidas para el mejoramiento de la salud y de la educación de ellos; pero son las grandes guerras de este siglo las que lo imponen como una necesidad, en cuanto que el Estado no puede evitar el inmiscuirse en las actividades económicas privadas como única forma de resolver en plazo prudente los graves problemas de destrucción de viviendas e industrias, de migración y desplazamiento de refugiados y de debilitamiento general de la economía.

De esta manera, la intervención del Estado en las actividades económicas liberadas al sector privado se establece en casi todos los países, y pese a que en alguna de sus manifestaciones más extremas desaparezca una vez alcanzada la normalización dentro de la paz, una vasta variedad de ellas perdura y llega a consolidarse de modo permanente.¹⁷

El Estado adquiere atribuciones que le permiten injerencia dentro de muchas fases de las actividades económicas, especialmente de las que miran a determinar la clase de industrias que pueden ser establecidas, el tipo de producción que podrán llevar a cabo, la cantidad y calidad de sus productos, el monto del salario de sus trabajadores, la forma de distribución de los productos y el precio de ellos. Con ello quedan restringidas en mayor o menor medida la libertad de industria y comercio, la libre iniciativa empresarial y las leyes naturales del mercado libre, propias todas del sistema capitalista. Aparte de ello, el Estado se ocupa de resolver la satisfacción de los derechos sociales de todos, tomando casi siempre a su cargo los organismos y servicios encargados de ellos. Y esto, sin contar con las tareas económicas que el Estado se reserva para sí mismo en forma exclusiva, mediante reserva simple, estatización y nacionalización de ciertas actividades.

Junto a lo anterior, aparecen una serie de medidas estatales destinadas a proteger los intereses económicos nacionales en relación con las actividades de otros Estados o de empresas extranjeras, algunas medidas son adoptadas unilateralmente por el Estado, otras son aplicadas en virtud de convenciones bi o multilaterales entre Estados y tienden a regular relaciones económicas entre los pactantes o a ampararlos de actividades económicas perjudiciales generadas por terceros Estados o por empresas pertenecientes a éstos, así brota un vasto conjunto de reglas obligatorias de conducta para ciertas actividades económicas que se generan fuera de la nación, pero que la afectan, o que se proyectan hacia fuera del territorio nacional. Es ésta una dimensión

¹⁷ Es muy conocido el caso de nacionalizaciones decretadas por Francia y Gran Bretaña en los años de pre y postguerra. Estas medidas fueron mantenidas, en su enorme mayoría, aún después de alejada la emergencia bélica.

del Derecho Económico que, no obstante la cada vez mayor importancia que va adquiriendo, se olvida frecuentemente.

Esas medidas, mediante las cuales se someten las actividades económicas de un país a reglas obligatorias que limitan las posibilidades de actuación de individuos, con fines de protección de una forma determinada de organización socioeconómica nacional forman el contenido del Derecho Económico, lo sustancial de estas medidas queda constituido por la restricción, modificación o prohibición de ciertas actividades económicas de los particulares que impone el Estado (unilateralmente o en concierto con otros) en nombre del interés general, y es el conjunto de normas obligatorias que expresan esas limitaciones las que sirven de vehículo al Estado para imponer un modelo determinado de organización político-económico; son estas normas obligatorias las que en su conjunto sistemático conforman el Derecho Económico.

En ese poder soberano del Estado, manifestado en la correspondiente norma jurídica, el que se sobrepone a la voluntad de los particulares que llevan a efecto actividades económicas, imponiéndoles preceptos obligatorios en lo concerniente a la forma y condiciones de proseguir con ellas. Dicho poder interfiere en la libertad de industria y comercio, en la libre iniciativa del empresario y en la libre concurrencia al mercado, en la medida en que ellas estuvieren plena o parcialmente reconocidas, por cuanto se expresa en normas que las restringen o que las derogan parcialmente. Como esas medidas se imponen en nombre del interés general, cuya custodia y tutela están entregadas al Estado, nos encontramos, en tal caso, con un conjunto de reglas imperativas que ni el deseo ni el interés ni la voluntad de los particulares puede modificar ni desconocer, lo cual significa que constituyen normas de conducta de aquellas que se denominan "de orden público", y como el orden superior que ellas están llamadas a resguardar mira al ordenamiento de la economía nacional para el bien colectivo, resulta apropiado reconocer, en su virtud, la existencia de un "orden público económico", afortunada designación que debemos a G. Ripert.¹⁸

Por consiguiente, la contravención a una obligación de carácter económico tendrá como bien jurídico protegido propio algún aspecto del orden público económico concreto establecido en un país determinado, señalando como características genéricas las siguientes:

¹⁸ Fue G. Ripert el primero en utilizar la expresión "orden público económico" en su obra *El régimen democrático y el derecho civil moderno* (traducción de José M. Cajicas), Editorial Cajica, Puebla, México, 1951, para señalar uno de los recursos empleados por los cuerpos legislativos modernos para eliminar el contrato (pp. 222 y 223). Recordemos que Ripert era abiertamente contrario a la intervención del Estado en materia económica; no obstante, el aprovechamiento de su expresión en este trabajo se hace con miras a un argumento objetivamente semejante. La expresión ha tenido fortuna, fue usada y aceptada por numerosos penalistas modernos.

- a) Ese orden público económico corresponde a un determinado sistema de organización general de la economía que está implantado en un país;
- b) Ese orden público económico se establece por razones de interés general;
- c) Ese orden público económico domina imperativamente sobre toda la organización económica del país y obliga a todos los ciudadanos, tanto administradores (autoridades) como administrados (particulares), pese a tener como destinatarios preferidos a estos últimos, pues son éstos los que más frecuentemente pueden menoscabarlo, distorsionarlo o desconocerlo.

La consecuencia de la contravención a una obligación de carácter económico, tendrá como característica que la mayor parte de las faltas administrativas económicas tendrán como sujetos activos a los particulares y, dentro de éstos, a los empresarios, lo cual no excluye que, en ciertos casos especiales, algún tipo pueda indicar a un servidor público como ejecutor directo, como lo es en el ejercicio indebido del servicio público, peculado, el cohecho, etc.

El Derecho Económico es aquella rama del derecho que reúne y sistematiza un conjunto de reglas jurídicas de interés público, destinadas a proteger y mantener una cierta ordenación y organización de la economía nacional con miras al bienestar de toda la colectividad, sus fuentes formales están constituidas por normas administrativas y por leyes emanadas del poder legislativo y, en algunos casos, por preceptos constitucionales que marcan las grandes funciones del Estado en la economía nacional. El bien jurídico que procura proteger y mantener el Derecho Económico es el orden público económico de una nación.

El orden público económico supone la existencia de un determinado sistema de ordenación y organización general de la economía, implantado en un país conforme a ciertas doctrinas o prácticas, por razones de interés general que constituye también el bien jurídico protegido.

Atendiendo a que corresponde a los agentes económicos en general como personas jurídicas públicas o privadas actuar en la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios, es en donde reviste vital importancia el papel desempeñado por el Estado estableciendo normas, ordenando su ejecución, sancionando las faltas e infracciones administrativas y delitos, que contravienen las normas de comportamiento y ejecución presupuestal del Estado para con los servicios que presta, apoyándose el estado en el orden jurídico para reglamentar las relaciones económicas, financieras, definir su organización y el de la sociedad y crear los

mecanismos apropiados para resolver los conflictos económicos suscitados entre el Estado y los entes participantes en la relación de administrador-administrado, criterios que norman el actuar del Estado en sus tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, concentrándose la materia básica de este estudio en la facultad que tiene el Poder Legislativo, Congreso, específicamente Cámara de Diputados en materia económica (y en especial sobre la fiscalización del gasto público), que como representantes del pueblo es ineludible su participación en la dirección del desarrollo económico y social del Estado Mexicano, importancia decisiva en la administración y ejecución del gasto público federal otorgando mediante el presupuesto aprobado por el Congreso de la Unión y que representa el elemento esencial de la vida económica, "De acuerdo con nuestra legislación el presupuesto es un acto público anual de previsión y autorización previa, que contiene los ingresos que debe percibir la Federación y los gastos que se deban realizar en relación con los servicios y demás prestaciones públicas".¹⁹

Para ubicar la dirección del presente trabajo, se hace necesario establecer lo que debe entenderse por presupuesto y al respecto podemos señalar que "El presupuesto en su sentido tradicional es el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un periodo de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos provenientes de los particulares y de sus propios recursos."²⁰

Es importante calificar la importancia que tiene el gasto público, entendido este como la parte del presupuesto que se refiere a las erogaciones que en el ejercicio de sus atribuciones realiza el Estado en su papel de administrador y como particular entre éste y los particulares lo que pone de manifiesto la magna importancia de vigilar el perfecto ejercicio del gasto público, puesto que "es el instrumento de política más poderoso. Consiste en el volumen de erogaciones de recursos monetarios necesarios para satisfacer las necesidades públicas previstas en el presupuesto para cumplir con un plan determinado."²¹

En atención a la importancia que reviste que la aplicación del gasto público se ejecute correctamente dentro de las normas y criterios fijados en las estrategias y planes gubernamentales, ya que dicha ejecución corresponde a los sujetos (funcionarios y empleados públicos) por medio de los cuales el gobierno da cumplimiento al mandato de la colectividad o entes gobernados, es necesario que se realice una evaluación del debido ejercicio y aplicación del presupuesto, actividad que se lleva a cabo mediante

¹⁹ Derecho Económico Sexta Edición.- Andrés Serra Rojas, Editorial Porrúa, México 2000, página 340.

²⁰ Ministerio de Hacienda, Efectos económicos del presupuesto, Instituto de estudios fiscales, Madrid 1972 Philip E. Taylor, Economía de la Hacienda Pública, Ed. Aguilar, Madrid, 1980, página 17, cita de Andrés Serra Rojas en su libro D. Económico Editorial Porrúa, México 2000, página 340.

²¹ Ortega Blake, Diccionario de Planeación y planificación, Editorial Edicol, México, 1982 pág. 173.

dos Entidades, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación) y la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda).

El reporte consolidado del ejercicio del Presupuesto, es presentado al Congreso por el Ejecutivo Federal y al cual se le ha denominado Cuenta Pública, por tanto y por ubicamos dentro del contexto señalaremos lo que debe entenderse por "CUENTA PÚBLICA":

La Ley de la Fiscalización Superior de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000, en su Artículo 2 fracción VIII establece que: "Para efectos de la presente Ley, se entenderá por Cuenta Pública: El informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados." Considerando que para efecto del presente trabajo el concepto en cita es adecuado.

Asimismo y a efecto de comprender la evaluación de la Gestión Financiera a que se hace referencia en tal definición, la fracción VII del mencionado artículo 2 establece que es "Gestión Financiera: la actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados, en el periodo que corresponde a una Cuenta Pública, sujeta a la revisión posterior de la Cámara, a través de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de verificar que dicha gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados."

La importancia de que dichas entidades fiscalizadoras, una dependiente del poder ejecutivo y la otra en el Legislativo, puedan actuar verificando el cumplimiento en la debida ejecución del gasto público, no termina ahí o sea en el verificar y evaluar el efectivo ejercicio del gasto público federal, puesto que se les ha dotado de la competencia suficiente y necesaria para determinar las responsabilidades procedentes que afecten a la Hacienda Pública Federal y poder ejecutarlas en su caso; pues el manejo indebido afecta en gran medida a la administración pública federal que se refleja en afecciones y trabas en el desarrollo armónico de la economía nacional.

B.- ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como una facultad de la Cámara de Diputados la revisión de la Cuenta Pública, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas, se está refiriendo precisamente a las atribuciones de fiscalización externa del Ejecutivo por parte del Legislativo.

Además de legal, esta fiscalización resulta una consecuencia lógica, puesto que, por ser facultad de la Cámara de Diputados el examen, discusión y aprobación anual de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal —previa discusión de las contribuciones que deban decretarse para cubrirlos—, compete a ella revisar los resultados finales de la aprobación presupuestaria que otorgó.

Por su carácter externo, este control se distingue del autocontrol que ejerce el propio Poder Ejecutivo, ya que, por las atribuciones con que se dotó a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, su misión consiste básicamente en examinar los resultados obtenidos por la administración pública, tanto de carácter financiero como programático, en función de los previstos; en cambio, el control interno tiende a vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones aplicables a la administración gubernamental. Así mientras que el control interno mira desde y hacia el interior del Poder Ejecutivo para garantizar su correcto desempeño ante el propio Ejecutivo, el control externo que ejerce la Entidad de Fiscalización Superior analiza los resultados de la gestión gubernamental desde el punto de vista de los propósitos, objetivos y metas establecidos ante el Poder Legislativo.

Aunque difieren en su enfoque, ambos tipos de control son complementarios entre sí, puesto que mientras uno permite al Ejecutivo garantizar su correcta administración, el otro tiene como propósito dar fe de la gestión gubernamental ante la sociedad en su conjunto y ambos contribuyen al mejoramiento de la gestión pública.

A continuación realizaremos una breve remembranza histórica de la Contaduría Mayor de Hacienda, antecedente de la actual Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

“Mediante las ordenanzas promulgadas en Burgos el 24 de agosto de 1605, Felipe III fundó los Tribunales de Cuentas en América, con sede en las ciudades de México, de los Reyes (hoy Lima) y de Santa Fe de Bogotá. Dichos tribunales tenían por objeto tomar y finiquitar las cuentas que presentaran los oficiales reales y demás encargados de recaudar y administrar las rentas de la Corona, conforme a los procedimientos que con ese mismo propósito aplicaba a la sazón la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla”²².

El 4 de octubre de 1824 se expidió la primera constitución de la República, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se facultó al Congreso para que tomara anualmente cuentas al Gobierno.

Al mes siguiente, el 16 de noviembre se publicó la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, por la cual se extinguió el Tribunal de Cuentas y en su lugar se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados y con la misión de efectuar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y de Crédito Público.

El 8 de mayo de 1826 se publicó el decreto que regulaba lo relativo a la memoria anual que debía presentar al Congreso el Ministro de Hacienda; el 10 y 13 de mayo se emitieron los reglamentos de las dos secciones que integraban la Contaduría Mayor de Hacienda: la de Hacienda y la de Crédito Público.

Las leyes del 26 de marzo y del 4 de abril de 1829 establecen, respectivamente, que el Contador Mayor de Hacienda autorizara los cortes mensuales de caja de la Tesorería General de la Federación y que, conforme a lo previsto en el reglamento respectivo, procederá a expedir finiquitos a los responsables de las cuentas glosadas.

Una ley publicada el 21 de mayo de 1831 dispuso que la Sección de Crédito Público de la Contaduría Mayor de Hacienda procedería a calificar, clasificar y liquidar la deuda pública interior de la nación, con arreglo a las bases establecidas en la ley del 28 de junio de 1824.

En la tercera de las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, ordenamientos de carácter centralista que se publicaron el 29 de diciembre de 1836 y sustituyeron a la Constitución Federal de 1824, se instituyó expresamente la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados, a la que estaría adscrita en lo sucesivo la Contaduría Mayor de Hacienda.

²² La Contaduría Mayor de Hacienda de México.- Javier Castillo Ayala. México. Pág. 7.

Por ley del 14 de marzo de 1838, se estableció el Tribunal de Revisión de Cuentas, del cual pasó a formar parte la Contaduría Mayor de Hacienda. El tribunal estaría integrado por tres salas: en la de primera instancia juzgarían tres Contadores Mayores (los que hasta entonces habían estado a cargo de las Secciones de Hacienda y de Crédito Público de la Contaduría Mayor de Hacienda y otro que nombraría la Cámara de Diputados); la segunda y tercera salas conocerían de los recursos ulteriores y serían las mismas de la Suprema Corte de Justicia, según su turno.

El 12 de marzo de 1840 se publicó el Reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor.

Por decreto del 2 de septiembre de 1846, se extinguió el Tribunal de Revisión de Cuentas y se restablecieron las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, con arreglo a la ley de mayo de 1826 y los reglamentos respectivos.

Mediante decreto del 26 de noviembre de 1853, Santa Ana restableció el Tribunal de Cuentas, que estaría formado por dos salas. En la de primera instancia conocería de los juicios uno de los tres Contadores Mayores de Hacienda; en la segunda, los otros dos Contadores Mayores y el Magistrado de Hacienda.

El 10 de octubre de 1855 se derogó el decreto del 26 de noviembre de 1853.

Conforme a lo dispuesto en la Constitución del 5 de febrero de 1857, la Contaduría Mayor de Hacienda quedó adscrita al Congreso; el 10 de febrero se publicó el decreto que restableció dicha institución, con la planta de empleados que tenía según la ley de mayo de 1826, salvo algunas modificaciones.

El 10 de mayo de 1862, mediante sendos decretos, se facultó al Contador Mayor de Hacienda para que requiera a las dependencias toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones y se estableció un agente especial de negocios anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 1° de abril de 1865, Maximiliano emitió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, por el cual se estableció el Tribunal de Cuentas.

Por decreto del 20 de agosto de 1867, Benito Juárez reformó la planta de la Contaduría Mayor de Hacienda, que quedó a cargo de un Contador Mayor y se agregaron, con carácter provisional, pero por tiempo indefinido, dos secciones liquidadoras de la deuda interna.

De acuerdo con las reformas hechas al artículo 72 constitucional el 13 de noviembre de 1874, se constituyeron a la Cámara de Diputados, entre otras facultades exclusivas, las de vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, por medio de una comisión inspectora de su seno, y nombrar a su personal.

El 2 de julio de 1877, la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados aprobó el Reglamento Económico Provisional de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En sesión del 27 de mayo de 1895, la Cámara de Diputados acordó las obligaciones de la Comisión Inspectora. El 6 de diciembre se dio a conocer el Reglamento Económico para la Contaduría Mayor de Hacienda, que sustituía al provisional de 1877.

El 29 de mayo de 1896 se expidió un decreto que, como se mencionaba en su exposición de motivos, constituía la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; en ella, se instituyó el puesto de Oficial mayor, que subsistiría hasta 1978. Con fecha 30 de junio del mismo año, se reformó el reglamento de la institución, principalmente para establecer las obligaciones de ese funcionario.

El 22 de mayo de 1901 se reglamentó mediante decreto, lo relativo a la conservación e inutilización de los libros y documentos de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 6 de junio de 1904 se expidió una segunda ley para normar la organización y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, y el 15 de diciembre se publicó el reglamento respectivo.

En ejercicio de la facultad que le confería el artículo 18 de la ley del 6 de junio de 1904, la Comisión Inspectora expidió el 29 de abril de 1906 el Régimen Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, ordenamiento que precisaba lo dispuesto en la ley y el reglamento de 1904.

La Constitución de 1917, en su artículo 73, fracción XXIV, confería al Congreso la facultad de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; y en su artículo 74 establecía, como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

“II. Vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

II.-Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;...”

El 13 de febrero de 1937 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de fecha 31 de diciembre de 1936, que en su artículo 7º. Disponía: "La Contaduría Mayor revisará y glosará la cuenta anual del Erario Federal, Distrito y Territorios Federales, Beneficencia Pública, Lotería Nacional y demás oficinas que manejan fondos o valores de la Federación, en el concepto de que el examen que practique no solamente comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que se hará una revisión legal, numérica y contable de esas partidas, cuidando que todas las cantidades estén debidamente justificadas y comprobadas". En los términos de los artículos 26 y 28, la cuenta anual sería presentada por el Ejecutivo dentro del año siguiente a la fecha de cierre del ejercicio correspondiente y la Contaduría Mayor dispondría de un año para practicar su revisión y glosa.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1963, se reforman los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de 1936 y se derogan sus artículos 29, 30 y 31. En lo sucesivo, las oficinas responsables de rendir cuentas ya no enviarían a la Contaduría Mayor de Hacienda la documentación comprobatoria original, que, no obstante, conservarían a su disposición; y el plazo de un año fijado a la segunda para la revisión y glosa de la cuenta anual se computaría a partir de la fecha en que se reciba los estados de contabilidad correspondientes.

Por decreto del 31 de diciembre de 1976, se reforma una vez más la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936. Así, su revisión "se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos, cuidando que todas las cantidades estén debidamente comprobadas y justificadas conforme a precios y tarifas autorizados o de mercado, según proceda", podrá practicar visitas, intervenciones o auditorias, previa autorización de la Comisión Inspectorá, y auxiliarse de profesionales de reconocido prestigio; presentará a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Inspectorá y dentro de los primeros 10 días del mes de noviembre de cada año, el informe derivado de su revisión de la Cuenta Pública, que contendrá las evaluaciones técnicas que a su juicio procedan en relación con los ingresos y el ejercicio de los presupuestos de egresos; a su solicitud, el Ejecutivo Federal le informará de los actos o contratos de los que resulten derechos u obligaciones a las entidades del sector público y de cuyos términos o condiciones pudieran derivarse daños contra el Erario Federal; y las responsabilidades que se constituyeran a cargo de los funcionarios o empleados del sector público no eximirían a los particulares de sus obligaciones y, por tanto, se les exigiría su cumplimiento, aunque la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

Conforme a las reformas hechas a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución de la República, publicadas en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1977, la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto “conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”. Además, el Ejecutivo Federal deberá presentar la Cuenta Pública del año anterior a la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados dentro de los 10 primeros días del mes de junio.

El 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Posteriormente, el 14 de mayo de 1980 se publicó el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, que fue abrogado por el que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1988 y que rige actualmente.

Mediante decreto de fecha 27 de diciembre del 2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de dicho mes y año, se publicó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, estableciéndose en su artículo segundo transitorio “se abroga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la federación el 29 de diciembre de 1978, conforme a lo dispuesto en los transitorios subsecuentes y se derogarán todas las disposiciones legales reglamentarias o administrativas que contravengan o se opongan a la ley de Fiscalización Superior de la Federación.” Atento a ello se crea la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, que viene a sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda, con una nueva visión

Para tener una visión mas completa del Control Interno y Externo a que nos hemos venido refiriendo, haremos una breve remembranza de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias y sancionatorias o administrativas.

Hasta 1976, la Contaduría de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tenía a su cargo la función del fincamiento de responsabilidades administrativas a los servidores públicos, la cual desempeñaba conforme a su ley orgánica, elaborando los pliegos de responsabilidades que se derivasen, tanto de la glosa que practicaba a las cuentas que rendían las unidades administrativas obligadas a ello, como de los pliegos preventivos de responsabilidades formulados de acuerdo con la ley sobre el servicio de vigilancia de fondos y valores de la federación, por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público y autoridades auxiliares.

También podían derivarse de los pliegos de observaciones, que con motivo de la revisión de la cuenta pública formulase la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

El 29 de diciembre de 1976, se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el 31 de diciembre de dicho año la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, cuyas principales consecuencias con relación al tema que nos ocupa fueron las siguientes: se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, que absorbió entre otras, las funciones de la Contaduría de la Federación en materia de responsabilidades; se descentralizó la contabilidad y la glosa de cuentas a las diversas dependencias, y se dispuso el establecimiento de Unidades de Auditoría Interna en cada una de ellas.

Por Decreto publicado el 30 de diciembre de 1977, para entrar en vigor el 1° de enero de 1978, se adiciona la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, con su Capítulo V denominado: "De las Responsabilidades", estableciéndose que la Secretaría de Programación y Presupuesto dictaría las medidas administrativas sobre responsabilidades que se descubrieran con motivo de las visitas, auditorias e investigaciones que practicara, o con motivo de la glosa que de sus propias cuentas hicieran las dependencias y de los pliegos preventivos que fueran levantados de acuerdo a la ley sobre el servicio de vigilancia de fondos y valores de la federación; y pliegos de observaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, conforme a su Ley Orgánica.

El 18 de noviembre de 1981, se publica para entrar en vigor el primero de enero de 1982, el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que en su Capítulo IV, del Título V denominado: "De las Responsabilidades", regula todo el procedimiento para la Constitución y trámite de las responsabilidades, desde su descubrimiento hasta su calificación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que entró en vigencia el 29 de diciembre de 1976, establece toda la Organización de la Administración Pública Federal, esta Ley fue adicionada con el artículo 32 bis que crea a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y le da la competencia de los asuntos que le corresponden, siendo los más importantes para los efectos de esta investigación, las señaladas en sus fracciones XIII, XIV, XVII, y XVIII, que le da la competencia específica para coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda, para conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los

términos que las leyes señalen y para constituir las responsabilidades administrativas de su personal.

El artículo 7º transitorio de la reforma o adición a que nos referimos en el párrafo que antecede, establece que:

“ El Ejecutivo Federal continuará los fincamientos de responsabilidades en proceso y los que se inicien por hechos consumados con anterioridad a la publicación de estas modificaciones, por conducto de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y que resulten de la revisión que le compete independientemente de la fecha en que se descubran o comprueben.”

Al respecto existe el criterio del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa visible en la 3ª Época, Sala Superior, volumen 65, página 14, clave 55-252, año VI de la revista de dicho Tribunal del mes de mayo de 1993, que a la letra dice:

“Competencia de la Contraloría General de la Federación para emitir pliegos de responsabilidades, en base a disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, a partir del Decreto que la crea.

Si bien, los artículos 45, 46 y 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se refieren a la competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto para dictar las medidas administrativas sobre las responsabilidades, determinar la responsabilidad y fijarla en cantidad líquida; también lo es que con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tal competencia quedó absorbida por esta última en virtud de lo expresamente establecido en los artículos sexto y séptimo transitorios del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, por el que se adicionó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el artículo 32 Bis, concretamente lo dispuesto en su fracción XVII, a través del cual es competente para “conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, etc.”

Juicio atrayente no. 131/91/5004/91.- resuelto en sesión de 21 de mayo de 1993, por unanimidad de 7 votos.- Magistrada Ponente: Silvia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Ma. Concepción Martínez Godínez.

El Poder Judicial en el Semanario Judicial de la Federación, instancia Tribunales Colegiados de Circuito, V Segunda Parte-1, página 463, también sostiene el siguiente criterio:

Secretaría de la Contraloría General de la Federación competente para fincar responsabilidad administrativa contra los actos de los servidores públicos, así como para emitir el pliego respectivo.

Es inexacto que la determinación de un pliego de responsabilidades por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no constituya una responsabilidad administrativa, pues dicho pliego impone la obligación de reparar un daño, y esta obligación se pretende hacerla cumplir a través de la vía administrativa, dándose los supuestos de operancia a que alude la fracción XVII del artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por ende la facultad de la Secretaría en comento para emitir el precisado pliego de responsabilidades. Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo Directo 104/90. Jorge Acosta Gurrola y Aureliano Tena González. 19 de abril de 1990. unanimidad de votos. ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Emiliano Hernández Salazar.

La fiscalización del Erario Público como ya se especificó en los párrafos que anteceden (ello no obstante de que el Poder Judicial de Federación cuenta con su Contraloría Interna que depende del Consejo de la Judicatura Federal como Órgano Fiscalizador de ese poder federal), corresponde especialmente a dos entes públicos, que son la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda) como ya se señaló anteriormente existe una gran diferencia entre el control externo y el control interno de cualquier Ente, ya sea público o privado, ya que por su parte la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, es el Órgano Interno de la Administración Pública Federal, entendido este por otro lado como el encargado de revisar las actuaciones en cuanto a la ejecución del gasto público de manera interna en cada Dependencia, Entidad, Órgano, etcétera, que dependan del poder ejecutivo federal o que sin depender de este maneja recursos económicos federales con la salvedad de los otros dos poderes, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, es el Órgano de auditoría Externo de la misma administración Pública Federal y enfocado de manera primordial en lo referente a la revisión de la Cuenta Pública, que tiene delineadas funciones muy especiales que se señalan en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; la cual fue expedida por el Congreso de la Unión en atención al mandamiento establecido en la fracción XXIV del artículo 73 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: "Artículo 73.- El congreso tiene facultad:

XXIV.- Para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la unión y de los entes públicos federales."

Dicha entidad de fiscalización superior de la federación, cuenta con autonomía técnica y de gestión en el desempeño de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones siendo facultad exclusiva de la Cámara de Diputados coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de Fiscalización Superior, en los términos de lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Federal que establece:

Artículo 79.- La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I.- Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

II.- Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas,

que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III.- Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV.- Determinar los daños y perjuicios que afecten al a Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

Las atribuciones de esta Entidad de Fiscalización Superior de la Federación son las de fiscalización, entendiéndose que la fiscalización no obedece únicamente al interés de encontrar, de manera obligada, desviaciones o conductas irregulares, sino para constatar y verificar el cumplimiento adecuado en la aplicación y/o ejecución de los recursos públicos federales; pero en caso de que se detecten actos que generen responsabilidad administrativa, conforme a su propia ley estará en posibilidad de fincar las responsabilidades a que haya lugar.

C.- CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

Establecer un concepto de responsabilidad es primordial en este trabajo, toda vez que estaremos constantemente hablando de la responsabilidad, concepto que ha sido materia de multiplicidad de interpretaciones nacidas del orden moral, familiar, legal y a efecto de poder con toda libertad establecer los límites o divisiones entre la responsabilidad política, penal, civil y administrativa, es que se impone iniciar con lo que debe entenderse como responsabilidad; para tal efecto quisiera citar el texto de igual manera enuncia Pablo Larrañaga.

“Como capitán del barco X era responsable por la seguridad de sus pasajeros y carga, pero, en su último viaje se embriagaba toda las noches y fue responsable por la pérdida del barco con todo lo que llevaba. Se rumoreaba que estaba loco, pero los médicos lo encontraron responsable de sus acciones. Durante el viaje x se comportó muy irresponsablemente y varios accidentes, que tuvo en su carrera, demostraron que no era una persona responsable. El capitán siempre sostuvo que fueron las tormentas excepcionales las responsables de la pérdida del barco pero en un proceso judicial que se le siguió fue encontrado responsable por la pérdida de vidas y bienes. Todavía vive moralmente responsable por la muerte de muchas mujeres y niños.”²³

²³ El concepto de Responsabilidad.- Pablo Larrañaga; que forma parte de la Biblioteca de Ética Filosofía del Derecho y Política, Dirigida por Ernesto Garzón Valdés (U. De Maguncia, Alemania) y Rodolfo Vázquez (ITAM, México), Editorial Distribuciones fontaroma S.A., México 2000 (página 98).

Esta multiplicidad de aplicaciones usos y ubicaciones que se le dan a la palabra **responsabilidad**, según el autor le dio vida al ejemplo antes señalado H.L.A. HART, pueden "dividirse o clasificarse en cuatro clases:

- a).- **Responsabilidad como capacidad**
- b).- **Responsabilidad como factor causal**
- c).- **Responsabilidad como deberes y obligaciones derivados de un cargo o rol social.**
- d).- **Responsabilidad como sancionabilidad.**"²⁴

El primer término inciso a) se puede explicar como las aptitudes de razonamiento y control de sus acciones "la habilidad de entender que conducta requieren las normas jurídicas o morales, de deliberar y llegar a decisiones respecto a estos requerimientos, y de comportarse conforme a las decisiones a los que se llegue." definida esta como la capacidad de entender, discernir y poderse dar cuenta del alcance de la problemática que se tenga enfrente y poder establecer con la mayor certeza que su habilidad le da, una respuesta hacia alguna determinación que es aceptable por la sociedad como buena.²⁵

El segundo sentido marcado con el inciso b) que se le da a la palabra **responsabilidad** como factor causal, es el de señalar que el mismo se refiere a consecuencias resultados o eventos atribuibles a determinada persona, o actividad de la naturaleza, entendida esta como un desastre natural por ejemplo. Lo que no quiere decir en todos los casos que el evento sea necesariamente negativo, pero siempre entendidos éstos en pasado, eventos o situaciones que ya sucedieron o se suscitaron o sea el vínculo que existe entre el sujeto y el resultado, para la asignación de méritos o reproches, resultados desafortunados o gratos, para bien o para mal dice Larrañaga y este no entraña ningún elemento voluntario.

El tercer caso referenciado en el inciso c), **Responsabilidad como deberes y obligaciones** propios de un status o rol social. Este se refiere tomando en consideración primordial la calidad del sujeto que se dice responsable, calidad que es diferente a la de condición simplemente llamada humana, sino aquella que por sus medios le es reconocida o que sin que lo haya buscado le ha sido conferida por un orden social como el Estado y pudiera ser un título nobiliario o referido a una actividad o profesión específica como es el caso en cita (capitán) y que por tal calidad tiene deberes y obligaciones y pudiera decirse como lo cita Pablo Larrañaga "es responsable del cumplimiento de estos deberes o de hacer lo necesario para satisfacerlos. Estos deberes

²⁴ ob cit páginas 98 y 99.

²⁵ Cita de Pablo Larrañaga Página 99, referida a ESSAYS IN Jurisprudence and Philosophy, Carendon Press, Oxford, 1983.

y obligaciones son responsabilidad de una persona” que tiene la calidad específica antes señalada.²⁶

La clasificación del inciso d) de responsabilidad como sancionabilidad, este puede resumirse de la manera en que Pablo Larrañaga lo refiere, como en un estado de derecho como el nuestro, donde la conducción de la mayoría de nuestros actos (conducta) se ve refrendada a que no se realice una afección sobre bienes o propiedades de otra u otras personas y dice que:

“Cuando una norma jurídica exige que alguien realice o se abstenga de realizar una acción, quien transgrede dicha norma moralmente es posible de una sanción, es sancionable.”²⁷ y merecedor de una pena que deberá cumplir, ya sea cárcel o realizar algún pago; Larrañaga refiere otro tipo de situaciones que pueden dar lugar a una sanción, pero para efectos de nuestro trabajo no abundaremos más que lo necesario más adelante.

Para Álvaro Castro Estrada “en su origen el vocablo responsabilidad derivada la expresión latina “sponsor”, que significa “el que se obliga por otro”. A su vez “responde “proviene del verbo “respondere” que quiere decir “hacer frente”. Lo anterior indica que el binomio responsabilidad y responder se refiere a una situación de constreñimiento de una persona frente a otra, en virtud de la cual debe esperarse cierto comportamiento.”²⁸

Para Miguel de Jesús Alvarado Esquivel: señala que “en opinión de PELLEGRINI el origen etimológico de la palabra responsabilidad puede quizás buscarse en las formulas sacramentales de la estipulatio romana, donde los cambios verbales más frecuentes (spondere, spondeo), valían para hacer surgir la obligación del interpelado, respondiente de manera abstracta de la causa.”²⁹

Asimismo señala que “con mayor seguridad y precisión, MAIORCA indica que la palabra responsabilidad se forma del latín tardío responderé. El término antiguo es responderé que es el movimiento inverso de spondere, lo que radicalmente da entrada a la idea de rito, de solemnidad y, con esto, a la formación de un determinado equilibrio, de un orden, frente a un carácter de solemnidad.”³⁰

²⁶ ob. cit. página 102.

²⁷ ob. cit. página 104.

²⁸ Responsabilidad Patrimonial del Estado –Análisis Doctrinal y Jurisprudencial comparado propuesta legislativa en México – Editorial Porrúa, México 2000, página 42.

²⁹ La Responsabilidad Solidaria en Materia Fiscal Federal.- Miguel de Jesús Alvarado Esquivel.- Editorial Porrúa México 2000, página 20.

³⁰ ob. cit. página 20.

“Así (sigue diciendo) responderé presupone primeramente la ruptura de un determinado equilibrio, de un orden, expresado posteriormente con ello la idea de una respuesta reparadora para dicha ruptura.

De lo anterior se deriva que –agrega el último autor citado – en la fenomenología de la responsabilidad se mantiene por lo general un carácter de ritualidad y de solemnidad que es propio del antiguo significado de sponsio. Por ello no se trata de cualquier respuesta, sino de una respuesta solemne, que expresa una cierta ritualidad y que sigue a la ruptura del equilibrio, teniendo en cuenta siempre el evento al que sigue la respuesta reequilibradora es algo relativo a un juicio sobre un plano de valores de particular relevancia.

Ahora bien, el Juicio de desvalorización fijado sobre el evento de ruptura en el juicio de valor fijado sobre la respuesta reparadora, por lo que, en tal caso puede decirse –según MAIORCA - que la responsabilidad (entendida como ritual para reestablecer un equilibrio turbado), es un bien contrapuesto a un mal, un valor contrapuesto a una desvalorización.

De acuerdo con lo anterior, resulta claro que el origen etimológico de la palabra responsabilidad está en el latín responderé, término que implica la fractura de un orden o equilibrio y, consecuentemente, una acción reparadora de dicha fractura.”³¹

En consecuencia estableceremos como atinadamente lo refiere Miguel de Jesús Alvarado Esquivel que:

“responsable... será aquel sujeto a quien exigimos una respuesta, un pago equivalente, una reparación proporcional o un remedio equitativo de las malas e injustas consecuencias que con su actuar ilícito nos ha causado y las cuales están –por lo general– demandando apremiadamente el correspondiente desagravio.”

En conclusión el sujeto responsable teniendo capacidad jurídica para ejercitar una función en el servicio público y que en ejercicio ésta ha ocasionado ya sea por acción u omisión trastornos o situaciones injustas en los bienes o derechos del Estado el cual sirve como servidor público, o funcionario, debe asumir de manera voluntaria o forzosa otra conducta que tenga como finalidad el de reparar o resarcir aquellos bienes contraídos con el actuar indebido o injusto, sin que ello anule en manera alguna los efectos o consecuencias de dicho actuar.

³¹ *ob. cit* páginas 20 y 21.

Lo anterior se traduce en una responsabilidad directa pues en caso de que el sujeto no de oportuno y fiel cumplimiento de las obligaciones de hacer o no hacer que le establecen las diversas normas del ordenamiento jurídico, provoca una ruptura del equilibrio normativo como presupuesto general de la responsabilidad.

Para la configuración de dicha responsabilidad debe existir una ofensa objetiva que derive de dolo o culpa y que como ya se señaló, dicho sujeto cuente con capacidad o imputabilidad como requisito subjetivo de ésta o sea que el sujeto haya actuado con voluntad libre y capacidad para entender y distinguir el bien del mal.

En tal orden si la conducta desplegada del sujeto provoca efectivamente un daño u otro sujeto sobre sus bienes o derechos, invariablemente surgirá la responsabilidad del sujeto actuante, dolosa o culposamente.

En conclusión una vez nacida la responsabilidad jurídica, ésta se convertirá en una nueva obligación jurídica a cargo del sujeto actuante, tendiente a reparar los daños causados en la esfera de derechos y bienes o patrimonio de otro sujeto; así pues resulta obvio que obligación y responsabilidad son cosas íntimamente ligadas, ya que una responsabilidad de pago o resarcimiento no puede existir como no exista previamente una obligación a la cual corresponda y cuya extinción o solución represente.

El control de la actuación de los servidores públicos mediante el procedimiento de reproche de su actuar, siempre ha existido, pero para efecto de este trabajo nos referimos solo a una institución que existió en nuestro país, a raíz de la conquista por los españoles y que por su importancia fue transmitida para que se aplicara a los funcionarios de este continente, que fue el Juicio de Residencia.

Una vez que España organizó sus dominios en el continente americano, aplicó un sistema de control de la actuación de sus funcionarios públicos, mediante el juicio de residencia, con el cual trató de que sus disposiciones legales, administrativas o políticas fueran ejecutadas con su verdadero alcance y en términos justos, pero a la vez para que los funcionarios públicos pudieran actuar en el ámbito de relativa elasticidad sin una permanente sensación de estar sometidos a un procedimiento de sospecha, situación que sería adversa a la importante investidura que ostentaban.

Destaca la importancia que tenía el juicio de residencia para los particulares, pues a través de este juicio se permitía que los habitantes de esta región de la nueva España, tuvieran la oportunidad de hacer oír su voz, para denunciar los abusos o errores que el funcionario hubiere cometido en el desempeño de su cargo, con lo que se observa que el pueblo, como entidad político-social fue tomado muy en cuenta y casi en su

beneficio estaba orientado el juicio de residencia, por lo que lo convirtieron en una verdadera institución popular que en su época sirvió para evitar, en lo posible, los males propios de una administración compleja y variada que actuaba lejos de los órganos competentes originarios, de tal modo que así se limitó el poder de los funcionarios públicos, se pretendió controlar la corrupción y se salvaguardaron las garantías individuales.

El Doctor en Derecho, José Barragán Barragán,³² en uno de sus estudios concluye que los conceptos por los cuales las autoridades podían ser residenciadas, son los siguientes:

- a) Se le pedía cuenta ante todo, si había cumplido las instrucciones, ordenanzas, provisiones y cédulas reales;
- b) Que conducta había observado en orden al buen tratamiento de los indios; y más aún, si había procurado la mejor instrucción y tratamiento de éstos; "aumento de sus reducciones, del justo repartimiento de ellos para labor de minas, cultivo de chacaras y haciendas de campo sin perjuicio de la común utilidad y de los mismos indios";
- c) Si cometió actos de violencia o atropelló las libertades en las elecciones eclesiásticas y seculares de los cabildos y comunidades;
- d) Si por consejo del asesor general se siguió daño al público y a los particulares;
- e) Si el asesor y demás personas (Secretarios, Capitanes, Creados y Allegados del Virrey) detuvieron la determinación de las causas con perjuicio de las partes;
- f) Si por el Virrey o por sus allegados se cometió algún fraude o usurpación o falta de pago de alcabalas y tantas otras preguntas de que estaba compuesto el interrogatorio, que se elaboraba ad hoc para la residencia".³³

El juicio de residencia se solventaba en dos partes a través de un minucioso y complejo procedimiento, había una parte secreta en la que el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario residenciado, y otra parte pública en la que cualquier particular que se considerase agraviado podía promover demandas y querellas para la satisfacción de sus agravios.

³² LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Colección Jurídica Manuel Porrúa, S.A.; Instituto de Investigaciones Jurídicas "UNAM", México 1984 Pág. 38.

³³ Obcit. Pág.40

Lo llevaba a cabo un juez especial y se tramitaba en el lugar donde el residenciado había desempeñado su oficio, razón por la cual éste quedaba arraigado, y podía comprender no sólo al residente principal, sino también a otros funcionarios subalternos que hubiesen desempeñado cargos durante el gobierno del primero, también es importante destacar que se solía analizar, no sólo el desempeño del enjuiciado en su oficio, sino también en su vida privada y moralidad.

Es incuestionable la importancia de esta institución, tanto en tierras españolas como en tierras americanas, sobre todo por su aplicación durante los tres siglos de dominación española en México y el cual por su natural evolución se presenta también en la época independiente y por su importancia se va estableciendo en los más altos ordenamientos jurídicos, es decir, se constitucionaliza tanto en la Península Ibérica como en nuestro país.

El origen del actual sistema mexicano de responsabilidades de los servidores públicos, es a partir de la Constitución Federal de 1824, de donde se puede desagregar la evolución constitucional y legal de nuestro vigente sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México.

En esta nuestra primera constitución de tipo federal, ya se definía como forma de gobierno del pueblo mexicano, la república representativa y federal, y de igual manera, se dividía el ejercicio del poder en el sistema clásico francés, de legislativo, ejecutivo y judicial, consagrando el sistema de responsabilidades, en donde se señalaba con bastante precisión, los sujetos de las mismas, los delitos e infracciones que se generaban por las responsabilidades; los órganos encargados de conocer de las imputaciones, y por supuesto, la forma de decidir y el alcance de los fallos y resoluciones.

En esta Constitución Federal de 1824, desaparece el Tribunal de residencia, tampoco se advierte la existencia de un juicio de carácter político en el sentido y alcances que hoy conocemos, y consecuentemente, la responsabilidad se circunscribe como ya quedó anotado, a las de tipo penal, sin distinguir la declaración de procedencia en el sentido que hoy conocemos.

El texto de la constitución vigente, es decir, la de 1917, establece en su versión original un sistema mejorado en cuanto a la concepción y alcances de las responsabilidades de los funcionarios públicos.

El texto original de la Constitución de 1917 preveía en su artículo 111, el hecho de que el Congreso de la Unión expediría a la brevedad posible una ley de responsabilidades,

misma que fue promulgada hasta el 21 de febrero de 1940, bajo el nombre de "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos Funcionarios de los Estados".

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos Funcionarios de los Estados tipificaban como delitos de los altos funcionarios de la federación, entre otros, el del ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma del gobierno republicano, representativo y federal, el ataque a la libertad del sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales, etc., estableciendo sanciones de destitución e inhabilitación.

Se establece en el texto de esta ley, la diferencia entre los delitos y faltas oficiales, instituyéndose la supletoriedad del código penal.

Esta ley fue abrogada por otra que comenzó su vigencia en el año de 1980.

Las principales adecuaciones al Título IV de la Constitución en el año de 1982 fueron las siguientes:

1.- Se define el concepto de servidor público federal, relacionándolo con el moderno concepto, no de gobierno sino de administración pública, de acuerdo también con las modificaciones realizadas al artículo 90 Constitucional que integra a la administración pública central y paraestatal como un todo, eliminándose el concepto antiguo de altos funcionarios federales, estableciéndose un concepto igual para todos los funcionarios, empleados y trabajadores con la designación de servidores públicos.

De igual forma, se establece en esta reforma constitucional de 1982, 3 tipos de categorías en cuanto a sus responsabilidades, y son la política, la penal y la administrativa, puesto que en otros textos infieren la de carácter civil.

2.- Esta reforma constitucional, por así haberlo acordado el constituyente permanente, obligó a los congresos locales a modificar el texto de las constituciones de las entidades federativas con el objeto de homologar su contenido con el de la Constitución Federal, creando en ese nivel gubernamental un sistema de responsabilidades e igualmente obligando al congreso local, a decretar una ley de responsabilidades para las entidades federativas.

3.- Asimismo, se definió el alcance del juicio de carácter político y se fijaron los valores indispensables que debe observar cualquier servidor público y que son la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia.

4.- De igual manera, se incluye un moderno sistema de sanciones de carácter administrativo para aquellos servidores que incurran en faltas de carácter administrativo, mismas que serán definidas por las leyes reglamentarias.

Después de la reforma al título cuarto de la Constitución Federal en 1982, se obligó a los congresos locales, tanto a reformar y adecuar sus propios textos constitucionales, como a expedir las leyes de responsabilidades locales, situación que a la fecha se ha cumplido en todas las entidades federativas, constituyéndose casi un sistema nacional de responsabilidades.

Bases o lineamientos normativos mínimos del artículo 109 constitucional, y que son las siguientes:

- 1.- Imposición de sanciones de destitución e inhabilitación en juicio político, para algunos servidores públicos que por razón de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (responsabilidad política).
- 2.- Que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal (responsabilidad penal).
- 3.- Que se aplicarán sanciones administrativas 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 (responsabilidad administrativa).
- 4.- Que los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente, no pudiendo imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza, y
- 5.- Que las leyes determinarán los casos y las circunstancias en las que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su cargo, o por motivo del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes

penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Las principales causas que originan la procedencia del juicio político son:

- a).- El ataque a las instituciones democráticas.
- b).- El ataque a la forma de gobierno.
- c).- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales.
- d).- Las infracciones graves a la constitución o leyes locales.
- e).- Los trastornos graves en el funcionamiento normal de las instituciones.
- f).- Las omisiones graves que motiven el trastorno de las instituciones.
- g).- Violaciones graves o sistemáticas a los presupuestos.

6.- Por lo que se refiere a las declaraciones de procedencia en materia penal, es el congreso erigido en gran jurado el que determina si ha o no lugar a proceder en contra de los inculpados, siempre y cuando se trate de aquellos servidores que gozan del llamado "fuero", pues de no ser así, y en principio, resultaría innecesaria la declaración de procedencia del congreso.

Cabe destacar que las resoluciones a las que se llegue, tanto en el juicio político, como en la declaración de procedencia, son inatacables y por ende, no admiten recurso o juicio alguno.

Los servidores públicos en un momento dado, pueden llegar a ser sujetos de diferentes tipos de responsabilidad. Las normas jurídicas, los órganos competentes y los procedimientos a seguir en cada caso, se encuentran debidamente regulados, en un principio, por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y luego, por las constituciones estatales y sus leyes reglamentarias, de donde se desprende el ámbito o nivel gubernamental que deberá conocer de las circunstancias que den origen a la instrumentación de los procedimientos ahí establecidos, por lo que cualquier trasgresión a ese marco normativo dará origen al fincamiento de las responsabilidades establecidas.

Como ya lo señalamos anteriormente, la voz o término "Responsabilidad", aplicado al ser humano y en su sentido eminentemente jurídico, como sujeto de derechos y obligaciones, se traduce precisamente, en la persona que se encuentra obligada a responder de algo o de alguien.

La acepción jurídica, es decir, en un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado, y ésta es precisamente la idea u orientación que se desprende de la estructura capitular del presente trabajo.

En México, el ejercicio de las facultades o atribuciones, y el cumplimiento de las responsabilidades que tiene encomendadas cada ente gubernamental, se encuentran condicionados, por una parte, al orden jurídico preestablecido y, por la otra, a contar con los suficientes recursos económicos que le permitan desarrollar con eficiencia y eficacia las encomiendas del grupo social que representa.

Por ello, el constituyente originario estatuyó en la Fracción IV del artículo 31 Constitucional, la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de las instancias gubernamentales, de la manera proporcional y equitativa que señalen las leyes.

De tal manera, el gasto público, como parte de la hacienda, se consolida como el mejor instrumento con que cuentan los órganos del estado para ejercer sus funciones y cumplir sus responsabilidades, destacándose entre éstas, la de llevar bienestar social a la población, manejo de recursos que cae dentro del sistema de responsabilidades.

La administración pública del Estado, para llevar a cabo sus actividades y cumplir con sus objetivos y fines que tiene encomendado, cuenta por supuesto y como ya se mencionó con una estructura jurídica, compuesta por el marco normativo; con que en un momento determinado tiene a su disposición para el cumplimiento de sus objetivos y fines; y por supuesto, el elemento personal, que es el conjunto de los denominados funcionarios, empleados y trabajadores, hoy en día conocidos todos, bajo el nombre de servidores públicos, que prestan sus servicios a la administración pública, y que pueden por ende ser sujetos al fincamiento de una o varios tipos de responsabilidad.

D.- TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Para poder explicar claramente los tipos de responsabilidad debemos establecer quién debe responder de un daño que se ha producido, cuando nace esa responsabilidad y cuáles son las condiciones (o presupuestos) de la acción de reparación del daño, responsabilidad Política, Penal, Civil y Administrativa, impone a que los servidores públicos respondan primeramente de las consecuencias de sus actos cuando lesionan los intereses públicos por medio de la responsabilidad política según la expresión original de la Constitución Federal y a la vez deben responder de la conducta observada por ellos que atente en contra de una sana actividad administrativa honesta, legal eficiente, o en fin es preciso que cuando al realizar ciertos actos u omisiones que en

ejercicio o con ocasión del desempeño de un cargo público el titular de él perpetre determinados actos delictuosos previstos en la ley, el derecho objetivo castigue a su autor con sanciones de carácter penal. Finalmente debe estar legalmente obligado a reparar el daño patrimonial causado a la administración pública y a los particulares cuando su conducta sea calificada de ilícita y ha causado un daño patrimonial aunque no se tipifique un delito penal.

A este respecto existe el criterio sustentado para el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a fojas 128, tesis P.LX/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Abril de 1996, que a la letra dice:

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

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

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

En este sentido el servidor público, es responsable del cumplimiento de un deber fundamental, propio de un cargo, que consiste en ajustar su conducta al ordenamiento jurídico que rige el ejercicio del cargo o la función que desempeña. Así, el concepto responsabilidad significa en el sentido más amplio del vocablo, compromiso u obligación de acatar los deberes que impone el cargo; como significa también en otro aspecto estar a las consecuencias del incumplimiento de la conducta debida o legítimamente esperada del servidor público, por el grupo social, como colectividad jurídica organizada y que redundan en un daño o perjuicio causado a otro.

Los deberes que impone el ejercicio de un cargo público, conforme con las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son pues de diversa naturaleza y producen efectos distintos:

La responsabilidad política tiene un sentido de indignidad hacia el responsable y por lo tanto es de contenido ético, de moralidad social, de público reproche por haber defraudado la confianza que la sociedad depositó en la aptitud de esa persona para encargarse de los altos destinos del País.

Manuel González Oropeza comentando el artículo 114 de la Constitución Federal, afirma que "esta disposición tiene sus orígenes en las antiguas Constituciones de Virginia y Delaware... y contiene la idea de que la sanción política no sólo se traduce en la remoción del cargo, sino en la inhabilitación para ocupar nuevos cargos..."³⁴

La responsabilidad administrativa tiene un fin primordialmente disciplinario, ya que las sanciones que establece consisten en suspensión o destitución del puesto y en la imposición de multas e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público (artículos 52 y 53 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Cuando la conducta del servidor público es de tal naturaleza que llega a tipificar alguno de los delitos comprendidos en el Título Décimo del Código Penal que está dedicado a los delitos cometidos por servidores públicos, la responsabilidad del agente adquiere otra característica y produce otros efectos que son los de la aplicación de las sanciones previstas en el Código de la materia según el tipo de delito que el servidor haya perpetrado. La sanción tiene un contenido punitivo, con el fin de readaptación de quien ha delinquido aprovechando su cargo, o empleo público. En la responsabilidad penal aparece ya otra característica: la obligación de reparar el daño causado a la Nación o a los particulares restituyendo los bienes indebidamente adquiridos o pagando su valor y dos tantos del precio de los que fueron obtenidos por el delito (artículo 30, fracción III del Código Penal).

Para los efectos de esta disertación es oportuno poner en relieve las consecuencias patrimoniales de la responsabilidad penal cuando el delito causa daños de esta naturaleza, consecuencias que no producen la responsabilidad política ni la administrativa, aunque en esta última aparece la sanción económica, que no tiene efectos reparatorios, a saber: si el hecho delictuoso produce un lucro o beneficio pecuniario al delincuente, éste, el servidor público, está obligado a la reparación del daño. Esta consecuencia, que es de naturaleza patrimonial, restitutoria, constituye la responsabilidad civil.

³⁴Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, Colección Jurídica Manuel Porrúa. México 1984, página 88.

Estas responsabilidades se pueden materializar a través de la conducta humana, tanto por acción como por omisión, esto es, por hacer, dejar de hacer o permitir que se haga, todo ello vinculado con los servidores públicos involucrados en el quehacer gubernamental de cualquiera de los estratos o niveles de gobierno que actualmente estructuran nuestro sistema político mexicano.

Incluso atendiendo al grado de importancia, daño o perjuicio causado a la hacienda pública o a las instituciones, deriva el tipo de responsabilidad a calificar, pudiendo llegar a presentarse la concurrencia de las mismas, esto es, por una misma conducta se podrán fincar, en su caso, varios tipos de responsabilidades derivadas de ese mismo acto u omisión.

1.- POLÍTICA. De lo anterior se desprende que, la **responsabilidad política** se origina por actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y solo alcanza a determinados servidores públicos por razón de sus funciones. Doctrinalmente, esta especie de responsabilidad corresponde al derecho constitucional por la naturaleza del órgano competente para conocerla y determinarla, a través del juicio político respectivo.

El Juicio Político y la Declaración de Procedencia se tramitan en el seno del Poder Legislativo mediante el procedimiento previsto en la constitución política de los estados unidos mexicanos y la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos en sus capítulos I, II, III y IV del Título SEGUNDO denominado Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia.

“La Declaración de Procedencia tendiente a determinar la presunta comisión de un delito, busca que el fuero temporal para preservar políticamente el buen despacho de los intereses públicos fundamentales no se convierta en inmunidad por los delitos que pueden cometer los servidores públicos encargados de ella, y en consecuencia, en burla, de la ley.”³⁵

Para dar inicio al juicio político, es necesario la declaración de procedencia, la cual a su vez entraña un presupuesto importante, SINE CUA NON, que es el que la persona sujeta a dicho proceso, cuente con fuero y al respecto nuestro más alto Tribunal ha emitido el siguiente criterio:

³⁵ Exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE. El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tiene la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos.

Controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República. 26 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Jesús Casarubias Ortega.

En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ejecutoria se publicó íntegramente en el volumen correspondiente a mayo del año en curso del Semanario Judicial de la Federación.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de junio en curso, aprobó, con el número 37/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de junio de mil novecientos noventa y seis.”

El fuero como inmunidad, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, en relación con los diputados y senadores en forma absoluta se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 61, en el sentido de que éstos son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas; así como respecto del Presidente de la República de manera relativa en los términos del artículo 108, párrafo segundo constitucional, que dispone que dicho servidor público durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Tratándose de los senadores y diputados, dicha inmunidad absoluta sólo opera durante el desempeño del cargo, es decir, con motivo de las funciones que realicen como miembros integrantes de la cámara respectiva, pero no en razón de su investidura misma, no por el hecho de ser diputado o senador, la persona que encarne la representación correlativa goza de la inmunidad prevista en el artículo 61 constitucional, sino únicamente cuando esté en ejercicio de tal función; atento a ello, cualquier miembro del Congreso de la Unión, cuando emita opiniones fuera del desempeño de su cargo, o sea, en el caso de que no esté en funciones, no es inviolable, pudiendo ser reconvenido por aquéllas, pues la inmunidad sólo se justifica por la libertad parlamentaria que todo diputado o senador debe tener dentro de un régimen democrático basado en el principio de división de poderes, sin que deba significar irresponsabilidad por actos que realice al desplegar su conducta privada. Por otra parte,

si las opiniones que emita un diputado o senador en el desempeño de su cargo configuran la incitación a algún hecho delictivo o si su externación implica en sí misma un delito de cualquier orden, opera la inmunidad mencionada en el sentido de que el opinante permanece inviolable y de que no puede ser reconvenido por tales opiniones, pero ello no implica que contra él no se promueva el llamado juicio político que puede culminar con su desafuero, a consecuencia del cual quedaría a disposición de las autoridades judiciales penales que correspondan.

Otro caso de fuero inmunidad que previene la constitución federales el que se refiere al Presidente de la República y se traduce en que éste, durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común en términos de lo dispuesto por el artículo 108 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ende, durante su periodo presidencial, el Presidente de la República goza de inmunidad, pudiendo presentarse la acusación que proceda dentro del año siguiente a la terminación de su encargo en términos de lo previsto en el artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; cabe señalar que dicha inmunidad no significa la irresponsabilidad absoluta del Presidente de la República por delitos comunes que pueda cometer durante el tiempo y en ejercicio de su puesto, sino que sólo equivale a que, en el periodo de su gestión gubernativa, únicamente puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, y dentro del término de un año siguiente a la conclusión de su mandato por los demás delitos, si la acusación por traición a la patria o por delitos graves del orden común hubiese sido desestimada por la Cámara de Diputados al presentarse durante el periodo presidencial, ello no implica que, una vez expirado éste, no se acuse ante el Ministerio Público que corresponda por tales hechos delictivos a la persona que haya tenido el cargo de Presidente de la República, teniendo en cuenta, que acorde a lo establecido en el artículo 114, párrafo segundo, la prescripción, tratándose de los servidores públicos que enuncia el artículo 111, se interrumpe hasta en tanto dure el encargo y acorde a las reglas sobre prescripción de la acción penal.

El fuero que se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales no equivale a la inmunidad de los servidores públicos que con él están investidos y que señalan los artículos 108 y 110 de la Constitución. En otras palabras, el fuero, bajo el aspecto que estamos tratando no implica la irresponsabilidad jurídica absoluta como en el caso a que se refiere el artículo 61 de nuestra Ley Fundamental, ni la irresponsabilidad jurídica relativa a que alude su artículo 108 párrafo Segundo y por lo que concierne al Presidente de la República; es decir, en esta última hipótesis, a la imposibilidad de que durante el tiempo de la gestión presidencial, pueda acusarse al Jefe del Ejecutivo Federal delitos graves del orden común y la traición a la patria, realmente se traduce en la circunstancia de que, mientras no se

promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado juicio político, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado, el Procurador General de la República y los demás servidores públicos a que alude el artículo 111 Constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria, del juicio político incumben conocer a la Cámara de Diputados y Senadores, y se sustancia conforme al procedimiento establecido en los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos conforme a los capítulos I, II, III y IV, del Título Segundo.

Al respecto es pertinente citar los siguientes criterios sostenidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visibles a fojas 245, 246 y 247, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, diciembre 2000, Tesis 1ª XXX/2000, 1ª XXXII/2000 y 1ª XXXI/2000, respectivamente y que a la letra dicen:

"INMUNIDAD LEGISLATIVA. OBJETO Y ALCANCES DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Según se desprende de la interpretación del artículo 61 constitucional, que dispone que: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. - El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.", el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad o inmunidad legislativa es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos -las manifestaciones- hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como legislador, por lo que puede afirmarse que el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones: a) sólo opera a favor de diputados y senadores; b) por las opiniones; y, c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Así, la inviolabilidad dispensa al legislador una protección de fondo, absoluta, llevada al grado de irresponsabilidad, perpetua por cuanto que sus beneficios no están sujetos a periodo alguno; de tal suerte que prácticamente lo sitúa en una posición de excepción, en todas aquellas circunstancias en que éste ejerce su función de representante público, pues automáticamente opera una derogación, es decir, una pérdida de vigencia y eficacia de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder a sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aún cuando subjetivamente puedan considerarse difamatorias. En consecuencia, la protección a los legisladores sólo por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos reafirma el objetivo de la mencionada garantía, o sea, resguardar al ejercicio del Poder Legislativo, pues aquellos lo realizan y hacen de la palabra -del discurso- el instrumento motriz y la forma privilegiada para ejercer su función pública.

Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramato y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel."

"INMUNIDAD LEGISLATIVA. SIGNIFICADO DEL TÉRMINO "RECONVENCIÓN QUE CONTIENE EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Si bien el término "reconvencción" es utilizado tradicionalmente en la teoría general del proceso como la demanda de ciertas prestaciones contra quien, a su vez y previamente, ha demandado otras, en el terreno de la doctrina constitucional y, más propiamente, en el lenguaje parlamentario "reconvenir" es un verbo que se emplea para significar la exigencia de responder por el contenido de una opinión expuesta con motivo de la función hacedora de las leyes; y ese es el sentido que debe darse al término "reconvenir" contenido en el artículo 61 constitucional, pues de manera enfática el Constituyente Originario y el Permanente han asociado el referido vocablo a la idea de liberar de expresión parlamentaria, proscribiendo todo intento de sancionar lo que por virtud de dicha actividad se externe, bajo la máxima de que los legisladores "son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas."

Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramoto y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel."

"INMUNIDAD PARLAMENTARIA. PARA QUE OPERE NO ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR HAYA VERTIDO SU OPINIÓN EN EL RECINTO LEGISLATIVO. En términos de lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución Federal se advierte que es condición de eficacia de la garantía de inmunidad parlamentaria, que se trate de opiniones emitidas por los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos, sin que el espacio donde se externen dichas opiniones se reduzca al recinto legislativo, toda vez que actualmente esa actividad ha superado los estrechos cauces de dicho recinto, pues aun cuando la labor preponderante sigue siendo la de intervenir en la aprobación de las leyes, hay otros ámbitos en que se manifiesta este poder, como es la configuración de comisiones de diversa especie que se desenvuelven fuera de la sede del Congreso, entendidas como grupos de trabajo en los cuales se distribuye a los diputados y senadores para desempeñar sus actividades parlamentarias. En estas condiciones, debe concluirse que carece de todo sustento suponer que el lugar donde externa su opinión el legislador condiciona su inmunidad, pues si lo que importa es que la opinión se haya externado con motivo del ejercicio de sus funciones, estará acompañado de esa garantía en todos aquellos lugares en que se vea precisado a cumplir la función legislativa particular.

Amparo en revisión 2217/98. Ramón Sosamontes Herreramoto y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel."

Asimismo y resultándonos ilustrativa la interpretación legal del máximo órgano judicial del país, señalamos algunos criterios de la Declaración de Procedencia o desafuero, para que se pueda proceder penalmente en contra del servidor público investido de fuero, procedimiento previsto en el artículo 111 Constitucional y 25 y subsecuentes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación a sustentado el siguiente criterio jurisprudencial, visible a fojas 387, Tesis P./J.38/96, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Junio de 1996, que a la letra dice:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS. La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al juicio político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atíngentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal.

Controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República. 26 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Jesús Casarubias Ortega.

En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

De conformidad con el artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ejecutoria se publicó íntegramente en el volumen correspondiente a mayo del año en curso del Semanario Judicial de la Federación.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de junio en curso, aprobó, con el número 38/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de junio de mil novecientos noventa y seis."

Asimismo resulta ilustrativo el siguiente criterio, visible a fojas 248, Tesis 1ª XXVII/2000, del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Tomo XII, Diciembre de 2000, que a la letra dice:

"INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y FUERO CONSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN CUANDO SE TRATA DE RESPONSABILIDAD PENAL Y DE RECLAMACIONES CIVILES QUE SE IMPUTAN A UN DIPUTADO FEDERAL. El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la "inmunidad parlamentaria" como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del "fuero constitucional", bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es total ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra el diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer.

Amparo en revisión 2217/98. Ramón Sosamontes Herreramoto y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel."

2.- PENAL. La responsabilidad penal, es la que existe o se configura cuando el acto u omisión irregular del servidor público, cometido en el ejercicio de sus funciones o servicio, constituye un delito previsto y sancionado en el código o leyes penales respectivas, En este evento, la responsabilidad penal se configura por un acto u omisión que puede resultar de un comportamiento doloso o culposo del servidor público, bien sea por el apoderamiento de bienes o valores pecuniarios o financieros del estado o de los que éstos pudieron disponer con motivo de sus funciones.

La descripción normativo penal de los delitos cometidos por los servidores públicos, anteriormente denominados: funcionarios y empleados públicos en el desempeño de sus funciones y en perjuicio de los intereses del Gobierno Federal, no es precisamente algo nuevo; muy al contrario, dichas figuras delictivas siempre han ocupado un lugar en los ordenamientos punitivos mexicanos; los Códigos Penales de 1871 y de 1929 ya contenían la tipificación de algunas clases de conductas antisociales cometidas por los servidores públicos, el Código Penal de 1931, antes de la reforma de 5 de enero de 1983, en el Libro Segundo, Título Décimo intitulado "Delitos cometidos por Funcionarios Públicos", regulaba, en cinco capítulos, los delitos correspondientes.

Así en el Capítulo I, el artículo 212, que incluía cinco fracciones, sancionaba el Ejercicio Indebido o Abandono de Funciones Públicas; en el Capítulo II, el artículo 214 tipificaba, en once fracciones, el Abuso de Autoridad; en el Capítulo III, los artículos 215 y 216 se ocupaban de la coalición de Funcionarios; en el Capítulo IV, los artículos 217 y 218 se referían al Cohecho; y en el Capítulo V, los artículos 219, 220 y 221 establecían todo lo relativo al Peculado, y los artículos 222, 223 y 224, todo lo concerniente a la Concusión.

Más tarde, la Ley de Responsabilidades de funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 1940, elaborada en acatamiento a los mandatos constitucionales, recogió, en el artículo 18, todos los delitos tipificados en el Título X del Código Penal. Así, las fracciones II a VI dieron cabida al Ejercicio Indebido o Abandono de Funciones Públicas; la Fracción VII, la Coalición de Funcionarios; la fracción VIII, lo referente al Cohecho; las fracciones IX a VII, XIV a XX, y XXII a XXIII, el abuso de autoridad; la fracción XXIV, la Concusión, y la XXVII el Peculado.

Es importante apuntar que esta Ley prescribía en el artículo 22, que "en todo aquello que no pugne con las disposiciones de la presente ley, son aplicables las reglas consignadas en el Código Penal". En esa forma se determinó que todos los artículos pertenecientes al Título X del Código Penal quedaban sin aplicabilidad y, consecuentemente, se convertían en letra muerta.

Posteriormente, en atención a la inoperancia de la mencionada Ley, se elaboró, en 1979, una nueva Ley de Responsabilidades; esta nueva Ley resultó más deficiente que la anterior y, en alguna medida, hasta anticonstitucional, ya que, a pesar de lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 111 párrafo 5º (donde literalmente se indicaba: "El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal 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 hayan tenido carácter delictivo...”), no consignó, en su articulado, el catálogo de los delitos que generan responsabilidad política y responsabilidad penal para los funcionarios y empleados públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; únicamente incluyó los “delitos” que sólo generan responsabilidad política. En esa situación, remitió, aunque en forma no expresa, al Código Penal esta remisión fue producto de una irreflexión, ya que no se estudió el problema de la vigencia del Título X; el legislador se concretó a introducir algunas modificaciones sobre el Peculado.

La reforma de cinco de enero de 1983 cambió la denominación del Título X, de “Delitos cometidos por Funcionarios Públicos” a “Delitos cometidos por Servidores Públicos”. Se estructuró con doce capítulos ya que aunque aparecía un Capítulo XIII, extrañamente no existía Capítulo XI, después del X aprecia el XII, situación que actualmente con la modificación sufrida con el decreto del 18 de mayo de 1999, en el que cambió la denominación del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal, se cambió a la de Código Penal Federal, pero un día antes se realizó una adición con el artículo 222 bis, que es el actual capítulo XI que se refiere al cohecho de servidores públicos extranjeros.

El capítulo I no contiene ninguna tipificación delictiva. El artículo 212 define, únicamente, la calidad de los sujetos activos que tienen la posibilidad normativa de concretizar los delitos contenidos en el presente Título; esto es, precisa lo que, para los efectos del Título X y del XI relativo a los “Delitos cometidos contra la Administración de Justicia”, debe entenderse por servidor público.

Servidor Público, en los términos del artículo 212, es “toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales”. Se agrega en el mismo artículo que “Las disposiciones contenidas en el presente Título son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal”.

El artículo 213, consagra reglas especiales para la aplicación de sanciones. En su parte final textualmente dispone que “la categoría de funcionarios o empleados de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena”, desafortunadamente no se hace el señalamiento concreto del mínimo y el máximo de la agravación, por el cual, la idea que parece justa, en ninguna forma puede aplicarse.

El Capítulo II incluye todo lo referente al “Ejercicio indebido de servicio público “. Denominado, antes de la reforma : “Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas”.

El Capítulo III se dedica al abuso de autoridad, materia prevista, también, antes de la reforma.

El Capítulo IV consagra la coalición de funcionarios, también sancionada en los textos anteriores a la reforma.

El Capítulo V se refiere al uso indebido de atribuciones y facultades, no regulado antes de la reforma.

El Capítulo VI contempla la concusión, prevista ya antes de la reforma.

El Capítulo VII alude a la Intimidación, figura totalmente nueva.

El Capítulo VIII incorpora lo referente al Ejercicio abusivo de funciones. Los correspondientes tipos, también son nuevos; no estaban incluidos antes de la reforma.

El Capítulo IX se dedica al Tráfico de influencia, que no existía antes de la reforma.

El Capítulo X regula el Cohecho, ya consignado antes de la reforma.

El Capítulo XI incorpora el tipo de cohecho a servidores públicos extranjeros que suponemos busca congruencia con los tratados internacionales.

El Capítulo XII está dedicado al Peculado, ilícito ya establecido antes de la reforma.

Finalmente, el Capítulo XIII introduce las nuevas figuras del Enriquecimiento ilícito.

En resumen, los nuevos delitos que la reforma introduce, por primera vez, son: a) Uso indebido de atribuciones o facultades; b) Intimidación; c) Ejercicio abusivo de

funciones; d) Tráfico de influencia, e) Cohecho a servidores públicos extranjeros y f) Enriquecimiento ilícito.

En todos los tipos los deberes jurídicos se dirigen a los servidores públicos, salvo algunas excepciones en las cuales el deber está dirigido a los particulares. Así ocurre en los artículos 214 fracciones I y II, 217 fracción II, 221 fracción II, 222 fracción II, 222 bis fracción III, 223 fracciones III y IV, y 224 párrafo segundo.

La inclusión de estos casos es plenamente válida ya que complementan el universo de los sujetos que deben ser sancionados, a la vez que hace efectivo el instrumento penal de renovación moral.

En todos los tipos previstos en el Título X, el bien jurídicamente tutelado, en forma genérica, es la debida prestación de los servicios públicos, asimismo en todas las figuras descritas, salvo en las relativas a los particulares, la conducta ha de cometerse en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Se advierte que la regulación de algunos problemas aparece duplicada y, a veces, hasta triplicada; así, en un tipo la hipótesis es bastante general y, por lo mismo, comprende a otra u otras que son menos generales por describir características específicas. En algunos casos la duplicidad es sólo aparente.

La duplicidad real y esto hay que subrayarlo refleja la preocupación del legislador de satisfacer exigencias sociales insoslayables, manifestadas desde todos los sectores sociales, ideológicos y políticos. Era clamor popular que se adoptaran medidas para acabar con la corrupción e ineptitud que tanto daño estaba haciendo al pueblo y que se acentuaba de manera incontenible. El legislador quería cubrir toda la antisocialidad, y en esta actitud, describió conductas similares o iguales en tipos muy generales y en tipos específicos.

En los delitos que afectan el patrimonio, la cuantía se determina con base en el salario mínimo, en estos mismos delitos, las penas señaladas van de acuerdo con la cuantía, siendo el criterio de cuantificar con base en el salario mínimo, encomiable, en razón de que la cuantía siempre estará actualizada y las penas conservarán en relación a ella la penalidad a aplicarse, así también las multas se calculan, con apoyo en el salario mínimo.

Para todos los delitos se establecen las penas de destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión público y en términos generales éstos son más altas que las impuestas en textos anteriores.

Ahora bien, en el esquema de la reparación del daño, es indudable que a la sociedad le interesa lo mismo castigar a los servidores públicos que traicionan su función o la utilizan para hacerse de beneficios ilegítimos, que recuperar el producto o daño patrimonial causado por los actos ilícitos de aquellos. Este es el objetivo buscado por las normas relativas a la reparación del daño, que se encuentran previstas tanto en la Constitución Política Mexicana, como en el Código Penal Federal, estableciendo la primera en su artículo 111 entre otras cosas, que las sanciones penales deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita.

En el último párrafo se establece, que las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños o perjuicios causados.

Por su parte, el Código Penal en su artículo 29 establece que la sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño y en las fracciones II y III del artículo 30, se establecen:

- II. La indemnización del daño material y moral causado, incluyendo el pago de los tratamientos curativos, que como consecuencia del delito, sean necesarios para la recuperación de la salud de la víctima, y
- III. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados.

Incluso cabe recordar que de acuerdo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, se adicionó al Código Penal en comento, el artículo 31 Bis, que establece:

“En todo proceso penal, el Ministerio Público estará obligado a solicitar en su caso, la condena en lo relativo a la reparación del daño y el juez a resolver lo conducente.”

Igualmente en los artículos 85 último párrafo, 90 fracción II, inciso e), se supedita la libertad preparatoria y la condena condicional, respectivamente, a que se satisfaga la reparación del daño o se otorgue caución que la garantice.

En cuanto a la reparación del daño, es preciso destacar que la aludida reforma del 10 de enero de 1994, se reformó el contenido de la fracción VI del artículo 32 del Código Penal, para establecer:

“Artículo 32.- Están obligados a reparar el daño en los términos del artículo 29:”

...

VI. El Estado, solidariamente, por los delitos dolosos de sus servidores públicos realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aquellos fueran culposos.”

Para una perfecta comprensión es pertinente traer a colación, por tratarse de la naturaleza penal lo señalado por el artículo 9 del mismo ordenamiento, toda vez que ahí se distingue dolo de culpa:

Artículo 9.- Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley, y

Obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales.

En cuanto al esquema de distinción de sanciones, éste, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 52 del Código Penal Federal que establece los criterios para la adecuación judicial de la pena, se establece también un criterio de excepción para la individualización de las sanciones, que se encuentra contenido en el artículo 213 del propio Código Penal Federal, que establece que: Para la individualización de las sanciones previstas en este título, el juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o un funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría del funcionario o empleado de confianza, será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Es importante hacer notar que existen algunos tipos penales que agravan la pena si el infractor tiene el carácter de servidor público, como es el caso de la falsificación del documento previsto en el artículo 243 del Código Penal Federal.

3.- CIVIL. La responsabilidad civil, que es la que se origina cuando los actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, causen o hayan causado daño al patrimonio de los particulares, administrados o gobernados, su regulación en consecuencia se rige por las disposiciones correspondientes a la legislación civil.

La responsabilidad civil patrimonial tiene su fundamento en el principio enunciado en el artículo 2964 del Código Civil, conforme al cual, "el deudor responde del cumplimiento de sus obligaciones con todos sus bienes, con excepción de aquellos que conforme a la ley son inalienables o inembargables". Este principio enuncia la garantía general con que cuentan todos los acreedores para hacer efectivos sus créditos; pero la responsabilidad propiamente dicha es la que nace de los actos ilícitos o del riesgo creado, fuente de obligaciones de la reparación del daño causado, conocido también como responsabilidad personal.

La responsabilidad de los servidores públicos que nace del dolo o la culpa en que aquellos incurran y está plasmada en la Constitución Federal y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos como responsabilidad política, administrativa y penal; en dicha ley, la responsabilidad se estructura primordialmente con carácter sancionador y preventivo y no con fines restitutorios o reparatorios que son propios de la responsabilidad civil. No basta desde el punto jurídico, la aplicación de la pena al transgresor de la ley, es preciso proveer en el ordenamiento una adecuada vía para que la víctima obtenga la reparación del daño causado por el incumplimiento de los deberes que incumben al servidor público cuando este incumplimiento ha sido lesivo a los particulares o al Erario Federal.

La ley puede conferir como en efecto lo hace, a la autoridad administrativa las facultades necesarias para imponer las sanciones económicas, en los casos que la misma ley prevé. Aparentemente es ineficaz desde el punto de vista constitucional para investir a la autoridad administrativa de facultades para declarar que el servidor ha incurrido en responsabilidad civil y menos para fijar unilateralmente la cuantía de los que se han causado como consecuencia de la conducta jurídicamente reprobable del servidor público al ejercer su cargo. Si lo hace, la disposición legal carece de fuerza impositiva, por ser contraria a lo ordenado por los artículos 14 y 16 Constitucionales. Se ha considerado que es la autoridad judicial la única que puede hacerlo legalmente, siempre que respete las garantías de audiencia y de legalidad y siempre observando la forma de un juicio en que el agente responsable haya sido previamente citado a juicio y vencido en él.

La responsabilidad civil de los servidores públicos, se refiere exclusivamente a la que se origina frente a la administración pública, estableciendo que aquellos son responsables por actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones si ha procedido violando las normas de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de un empleo o cargo, artículo 113 Constitucional y 55 párrafo final y fracción II del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la lectura de esos artículos se puede interpretar válidamente que esa responsabilidad por daños se refiere a una sanción económica en relación con los daños causados al Erario Federal, pero ocurre que en un país como el nuestro, que está organizado conforme a un sistema democrático y representativo y es del pueblo de donde emana la soberanía y toma su origen el poder estatal, los servidores públicos también deben responder de los daños que sufran los particulares en la misma manera que responden de su actuación frente al Estado.

De otra manera, la ley se ocupa de la responsabilidad de los servidores públicos frente a su patrón que son los órganos del poder, por lo que se refiere a la responsabilidad frente a los particulares la ley era omisa. En efecto establecía en sus disposiciones aquellas medidas para proteger a la Federación, a los Estados de la Unión o al Municipio contra la rapacidad, negligencia e ignorancia del personal que presta servicios a la administración, pero la misma rapacidad, o negligencia se había hecho sentir y quizá con mayor incidencia en el patrimonio particular de los gobernados a quienes hasta la reforma del año 1994 año en que se adicionó a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con el artículo 77 bis se les otorgó a los particulares el derecho para exigir responsabilidad civil de los servidores públicos. Con ello se pretende frenar la conducta indebida de los servidores públicos frente a los órganos del Estado y a la vez frente a los individuos que integran el pueblo al que se refiere la Constitución.

Es oportuno recordar aquí que el propósito de la Renovación Moral de la Sociedad inspiró la reforma al Título IV constitucional y trata de expresar los principios de igualdad y legalidad en "todos los aspectos de la vida nacional", se basa indudablemente "en la necesidad de renovar moralmente a la sociedad en todos los ámbitos", según se hizo saber por los medios de difusión del Gobierno de la República.³⁶

Viniendo ahora a tratar el aspecto civil de la responsabilidad de los servidores públicos, parece oportuno señalar que ésta se resuelve de acuerdo con las disposiciones del Código Civil Federal que atienden a la reparación del daño causado ilícitamente, es decir, por dolo o culpa, según lo dispone como principio general el artículo 1910. La

³⁶ Renovación moral de la Sociedad Diario Oficial de la Federación, del 28 de diciembre de 1982.

reparación del daño "debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior cuando ello sea posible o en el pago de daños y perjuicios" según lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 1915 de dicho ordenamiento.

Así pues la responsabilidad civil de los servidores públicos consiste en la obligación a su cargo de reparar el daño pecuniario que causen en el ejercicio de sus funciones, cuando no proceden con la diligencia, cuidado, honestidad y eficiencia debidos y a los cuales están obligados.

Conforme con lo dispuesto por el artículo 1927 del Código Civil, los servidores públicos responden directamente frente a terceros de los daños que causen en el ejercicio de sus funciones. El Estado responde solidariamente tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiariamente, en los demás casos en los que solo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el Servidor Público directamente responsable carezca de bienes o estos sean insuficientes para responder del daño causado.

Puesto que este dispositivo se encuentra ubicado en el Capítulo Quinto del Título Primero, Primera Parte, del Libro Cuarto del Código en cita que contiene las normas relativas a los actos ilícitos y éstos a su vez, según lo dispone el artículo 1910 del mismo Código son aquellos que originan un daño obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima, atento a ello la norma contenida en el artículo 1927 que se comenta debe interpretarse en el sentido de que los particulares afectados en sus bienes, podrán obtener del servidor público, la reparación del daño cuando puedan probar en el juicio correspondiente que el agente de la administración en el desempeño de su cargo, ha obrado ilícitamente, es decir con culpa o dolo y esa conducta es la causa del daño que se ha producido. Conforme a las reglas procesales, la carga de la prueba del daño y de la culpa o dolo del servidor público, así como la relación de causalidad entre ese daño y aquella conducta ilícita, queda a cargo del actor en el juicio, es decir de la víctima del daño (particular).

Asimismo el artículo 1928 del Código Civil establece, una responsabilidad subsidiaria del Estado frente a los particulares y que obliga directamente al servidor público que ha causado el daño, a responder de la reparación del mismo, este precepto como lo ha demostrado la práctica no garantiza la satisfacción de los intereses de los particulares lesionados por los actos ilegítimos o indebidos de los servidores públicos que les causen un daño y que deben ser reparados. Como lo expresa el Doctor Héctor Fix Zamudio a propósito de la responsabilidad de los jueces.³⁷

³⁷ La Responsabilidad de los Jueces en el Ordenamiento Mexicano. Comunicaciones Mexicanas al XI Congreso Internacional de Derecho Comparado (Caracas 1982). Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.

“Estamos convencidos de que la simple responsabilidad personal del juzgador cuando incurre en errores o defectos intencionales o culposos en la prestación del servicio jurisdiccional, resulta insuficiente por dos razones: a) la primera consiste en que en la mayor parte de los casos los jueces carecen de capacidad económica –nunca han sido los funcionarios mejor remunerados- para cubrir los daños y perjuicios que produzcan, y b) en segundo término, para hacer efectiva dicha responsabilidad debe comprobarse el dolo o la negligencia en sus actividades judiciales, lo que no resulta sencillo, y por ello los criterios contemporáneos nos conducen hacia la responsabilidad directa y objetiva del Estado, aún en ausencia de daños intencionales, ya que el propio Estado debe resarcir a los servidores públicos judiciales, particularmente en la materia penal, en la que son más gravosos”

Por otra parte es difícil probar la culpa o negligencia, impericia, falta de atención o de cuidado del servidor público en el desempeño del cargo, en una organización burocrática cada vez más amplia y más compleja, a lo que hay que añadir la despersonalización del trabajo administrativo por la aplicación de los sistemas electrónicos y de computación para la toma de decisiones en las oficinas públicas. Todo ello ha mecanizado por decirlo así, la prestación de los servicios públicos. En muchos casos, el particular se encuentra en la situación de no poder imputar a uno o varios servidores públicos la culpa o dolo (error, impericia, falta de atención o intención de dañar) en la ejecución del hecho que le ha causado daño porque dentro de la enorme burocracia existente se diluye entre unos y otros la responsabilidad.

La obligación de los servidores públicos de reparar el daño que causen a los particulares, no ha podido hacerse efectiva además porque a la dificultad de la prueba de la imputación de la culpa, nos encontramos en muchos casos, ante la insuficiencia patrimonial responsable, que también debe ser probada para proceder después a demandar la reparación al Estado, lo cual demanda una duplicidad de procedimientos judiciales, de erogaciones y de tiempo que hace impráctica la aplicación del precepto.

El artículo 1928, hasta antes de la reforma de la que fue objeto en el año de 1994, establecía: “El estado tiene la obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado”.

El sistema establecido en el artículo 1928 del Código Civil fue modificado por la Ley de Depuración de Créditos de 31 de diciembre de 1941 cuyo artículo 10 en su parte

relativa dispone: "Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos".

Conforme a lo dispuesto en este artículo de la ley, el Estado respondía directamente frente a los particulares de la reparación de los daños causados por un mal funcionamiento de los servicios públicos y subsidiariamente de los daños causados por el servidor público, si los bienes de éste eran insuficientes para reparar el daño causado. Puesto que el Estado era considerado responsable directamente de la reparación del daño que recibían los particulares, conforme al artículo 1928 del Código Civil, el Estado podía, como actualmente lo puede hacer repetir del empleado o funcionario a quien se pueda probar que la deficiencia del funcionamiento del servicio, es imputable a alguno de sus servidores.

En las normas que se comentan, se desprenden dos situaciones: la culpa del servidor público y la culpa en el funcionamiento de los servicios públicos en el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos, la responsabilidad del Estado tiene lugar cuando los actos u omisiones dañosas "impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos", aún cuando la idea de culpa comprende necesariamente la violación de un deber jurídico y ésta sólo se puede imputar a la persona y no al servicio, la expresión que dicha ley emplea "culpa en el funcionamiento de los servicios públicos" debe ser interpretada en el sentido de que el daño haya sido causado por "deficiencia" en el servicio público, porque aunque el servidor haya prestado ese servicio con la adecuada legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, como lo dispone la fracción III del artículo 109 constitucional y la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47, el daño al particular se ha producido por un defectuoso funcionamiento de la organización burocrática.

La responsabilidad civil del estado por los actos u omisiones de sus servidores públicos la encontramos en el artículo 1927 del Código Civil ya que el estado como persona moral, resulta responsable por los actos de sus funcionarios y empleados, y dicha responsabilidad consiste precisamente en responder por los daños y perjuicios causados por sus servidores en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas y establece:

Artículo 1927.- El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas; esta responsabilidad será solidaria

tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

El precepto antes aludido contempla dos cuestiones fundamentales: La responsabilidad solidaria del estado por los daños o perjuicios causados a terceros, cometidos por sus servidores, y la responsabilidad subsidiaria del mismo estado y la directa de los servidores, tratándose de ilícitos culposos.

Por lo que la responsabilidad civil del Estado por los actos u omisiones de sus servidores públicos, es evidente que la intención del legislador es que el estado responda solidariamente por los ilícitos dolosos y sólo subsidiariamente por los culposos.

Las responsabilidades directas, son aquéllas que obligan al que las suscribe, o al que las tiene por mandato de la ley, pero tratándose de las solidarias, éstas consisten en la adhesión de causa y obligaciones ajenas; es decir, que quien sufra el daño o perjuicio derivado de una acción u omisión dolosa de un servidor público, podrá exigir la indemnización de daños o perjuicios indistintamente al servidor público o al estado. Caso distinto se presentará en la responsabilidad subsidiaria, donde el estado responderá por los actos u omisiones de sus servidores, pero sólo en la medida en que no lo haga el propio servidor público directamente responsable del ilícito, es decir, en los ilícitos culposos, originados o derivados de la negligencia o descuido del agente.

Independientemente de lo anterior, es decir, de las responsabilidades directas (solidarias) o indirectas (subsidiarias), tanto del servidor público como del Estado, por acciones u omisiones dolosas o culposas, tratándose de indemnizaciones por daños o perjuicios de carácter eminentemente material, existe otro tipo de indemnización que por los daños o perjuicios se puede causar y que se configura con los llamados -daños morales-, mismos que se contemplan también en el Código Civil Federal en su artículo 1916 y que dispone:

Artículo 1916.- -Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí mismo tienen los demás, se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.

Otro dispositivo jurídico del Código Civil que tiene injerencia indirecta respecto del daño moral, es el artículo 1916 Bis, mismo que dispone:

Artículo 1916 Bis.- -No estará obligado a la reparación del daño moral quien ejerza sus derechos de opinión, crítica, expresión e información, en los términos y con las limitaciones de los artículos 6° y 7° de la Constitución General de la República.

En todo caso, quien demande la reparación del daño moral por responsabilidad contractual o extracontractual deberá acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y el daño que directamente le hubiere causado tal conducta.

4.- ADMINISTRATIVA. La responsabilidad administrativa, es aquella que tiene por objeto sancionar aquellas omisiones como consecuencia de una trasgresión a normas administrativas por obligaciones inherentes a la calidad de funcionario, empleado servidor público, misma que se hace efectiva a través de la función disciplinaria del estado, o la propia administración que actúa a través de la instrucción de un procedimiento administrativo, para sancionar o disciplinar a sus propios servidores, pero no sólo busca sancionar o disciplinar los actos u omisiones relativos,

sino también la reparación o resarcimiento de los daños o perjuicios causados, los que serán por cuenta y con cargo a los responsables de los mismos.

Los diversos tipos de responsabilidad anteriormente señalados, pueden configurarse por el dolo o culpa del sujeto responsable, en su carácter de funcionario, empleado o servidor público, nota común a todos ellos.

La responsabilidad administrativa, la cual, a diferencia de las otras tres, vino a construir una novedad en el sistema jurídico mexicano.

El fundamento legal del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos lo encontramos en los artículos 109, fracción III, 113 y 114, párrafo tercero, de la Constitución, así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El objeto del régimen de responsabilidades administrativas es el salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones, públicos.

Los sujetos susceptibles de incurrir en este tipo de responsabilidad son los servidores públicos, al respecto el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: "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 del poder judicial federal y del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurren 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, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, los magistrados de los tribunales superiores de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán 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", como ya lo vimos también son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, los gobernadores, diputados y magistrados de los tribunales superiores de los estados y de los consejos de las judicaturas, pero en este caso la responsabilidad no

sería administrativa, sino política o penal; en cambio, el presidente de la República sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

El artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos añade a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Disposición que además de mencionar sujetos no incluidos por la ley suprema, puede resultar peligrosa, ya que supuestamente se pueden reclamar a particulares responsabilidad que son propias de los funcionarios y empleados públicos, toda vez que dicho precepto literalmente habla de los sujetos de la ley y refiere en primer término a los servidores públicos mencionados en el ya citado artículo 108 y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, ello pudo haberse solucionado con precisar "así como aquellos (servidores públicos que manejen o apliquen recursos económicos federales)", ya que existen responsabilidades civiles y penales en las que pueden incurrir dichos particulares. Sin embargo, el artículo 46 de la ley mencionada señala que incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2; ello lo interpretamos como que las personas particulares que manejen o apliquen los recursos federales, no siendo servidores públicos, no se le podrá exigir responsabilidad administrativa.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece las causas por las cuales se puede exigir responsabilidad administrativa a un servidor público por actos u omisiones que atenten contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en su cargo el artículo 113 constitucional plantea dichas causas de responsabilidad de manera positiva y las denomina obligaciones de los servidores públicos.

Las veinticuatro fracciones del artículo 47 han sido redactadas en forma vaga y genérica quedando las autoridades encargadas dotadas de amplísimas facultades discrecionales que les permitirán sancionar, prácticamente sin una razón de peso, a cualquier servidor público.

A este listado habrá que agregar lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 50, artículo 53 parte última del párrafo tercero: asimismo el artículo 59 así como lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 80 y penúltimo del 81; el primero se refiere a cuando el servidor público inhiba a un particular de presentar una queja o denuncia o con motivo de ello "realice cualquier conducta injusta", el artículo 53 se refiere a contratar a una persona que estuvo inhabilitada por más de diez años, el artículo 59 se refiere a los empleados de las contralorías internas que se abstengan

injustificadamente de aplicar una sanción o no se ajusten a lo previsto en la Ley, el 80 y 81, aun y cuando se encuentren dentro del título cuarto capítulo único denominado Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, la suspensión, destitución e inhabilitación que refiere el artículo 80, por faltar a la verdad en su declaración patrimonial y la no presentación en tiempo de la misma y que da lugar a que quede sin efecto el nombramiento según lo dispuesto por el artículo 81, deben ajustarse al procedimiento establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de igual forma deberá observarse para la declaratoria a que se refiere el artículo 90 de dicha ley.

Cuando un servidor público incurre en responsabilidad administrativa, el artículo 113 constitucional señala que se le podrán aplicar las siguientes sanciones: suspensión, destitución, inhabilitación, así como sanciones económicas, además de las que señalen las leyes, esto es, el apercibimiento, la amonestación, en ambos casos en forma pública o privada, de acuerdo con el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades debiendo adicionarse la que refiere el artículo 81 de dicha ley.

Cuando por incumplimiento de lo prescrito en el artículo 47 se ha obtenido un beneficio económico o se han causado daños y perjuicios, el monto de la sanción según lo establecido en el artículo 55, se fijará duplicando la cantidad de aquél o de éstos. Ahora bien, cuando el afectado es el Estado, entendemos que con el monto de dicha sanción se cubren los daños y perjuicios causados; sin embargo, cuando el afectado por la conducta ilícita del servidor público es un particular el monto de la sanción no se puede aplicar al pago de los daños y perjuicios causados, pues se trata de un crédito fiscal, y en este caso se contempla como responsabilidad civil del servidor público el cual puede ser exigido conforme a lo establecido en el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, queriendo así establecer un medio expedito y fácil para resarcir al perjudicado.

La ley faculta a las autoridades para abstenerse de sancionar al servidor público por una única vez, en causas que no revistan gravedad ni constituyan delito y el daño causado no rebase el equivalente a cien días de salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Los órganos que pueden intervenir en la determinación de las responsabilidades administrativas son la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los Titulares de los Órganos Internos de Control y los Titulares de las Áreas de

Responsabilidades que están asignados a casi todas las dependencias, entidades y Órganos Desconcentrados.

Los medios de impugnación que consigna la ley son dos: en el primer caso se tiene que agotar un recurso administrativo de revocación y posteriormente impugnarlo ante el Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), el recurso de revocación es optativo, ya que se puede ir directamente al Tribunal Fiscal, contra la resolución de dicho Tribunal, en ambos casos, queda expedita la vía de amparo si el agraviado es el servidor público, o el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

E.- PLIEGO DE RESPONSABILIDADES

Los pliegos de responsabilidades que ahora abordaremos reciben el nombre de responsabilidades resarcitorias, por la propia naturaleza de estos instrumentos ya que los mismos tienen por objeto reparar o resarcir los daños y perjuicios estimables en dinero, con motivo del manejo irregular que los servidores públicos o en su caso los particulares, realicen respecto de los fondos, valores y recursos económicos de la federación, estos nacen de la detección de irregularidades atribuibles a dichos sujetos encargados del manejo, aplicación y administración de fondos y valores y recursos económicos federales o que sin tener ese encargo participen en el mismo y que se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero causados al Erario Público, razón por la que dichos daños y perjuicio deben estar acreditados.

Este tipo de responsabilidades, han existido y sobrevivido al transcurso del tiempo y pasado por diversas reformas a las responsabilidades que anteriormente en ciertos capítulos hemos analizado, tal es el caso de los diversos requerimientos que al amparo de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, del 10 de febrero de 1926, se realizaban de la siguiente manera:

TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN³⁸
Sección Tercera.- Grupo Cuarto
EDICTO
Requerimiento

C. ex-pagador Andrés R. Barajas:

Por el presente edicto se requiere a usted para que dentro del plazo de tres días que se contará de la fecha de su última publicación en el "Diario Oficial" entere en la Caja de esta Tesorería, la cantidad de \$25.00 (veinticinco pesos), que es a su cargo por responsabilidades que le resultaron como pagador del 30 Regimiento, correspondientes al año de 1927; apercibiéndolo de que si no hace el entero dentro del plazo que ha sido señalado se procederá al embargo de bienes de su

³⁸ Diario Oficial de la Federación, página 16, martes 20 de diciembre de 1932.

propiedad que baste a cubrir su adeudo, los gastos de procedimiento de apremio y demás prestaciones que procedan en derecho, según lo determina el artículo 4º de la Ley Orgánica de 10 de febrero de 1926.

Lo que se notifica a usted por medio de estas publicaciones de conformidad con lo prevenido en el artículo 37 de la citada ley.

México, D.F. a 7 de diciembre de 1932.

P.O. del Tesorero,

El Subtesorero, G. Quintana.

19, 20 y 21 dic.

(R.-2516)

La evolución que ha venido sufriendo este tipo de instrumentos o responsabilidades resarcitorias, -Pliego de Responsabilidades- a nuestros días no ha variado mucho, quedando separada de las responsabilidades de tipo político, penal, civil y administrativo que pudieran determinarse, toda vez que la responsabilidad resarcitoria se actualiza únicamente en aquellos casos en que la responsabilidad o irregularidad sea estimable en dinero, aún y cuando pudiéramos decir que cualquier tipo de responsabilidad se pudiera cuantificar en dinero o cantidad líquida como en el caso del daño moral, sin embargo la propia naturaleza de estos instrumentos difieren por el hecho de ser imputables a servidores públicos en el desempeño de sus funciones y que causen daño al erario federal, que aun y cuando los particulares también pueden ser sujetos de este tipo de responsabilidad, ésta será en conjunción de la conducta desplegada con un servidor público en el ejercicio de sus funciones inherentes a su cargo y que se cause con ello un detrimento o daño al erario federal estimable en dinero; esto como presupuesto para la actualización de la responsabilidad.

Una vez que se ha identificado plenamente la probable responsabilidad y previo a la constitución del Pliego de Responsabilidades materia de nuestro estudio, es necesario para entrar al análisis de éste, referirnos a su antecedente:

1.- PLIEGO PREVENTIVO DE RESPONSABILIDADES, éste es el documento jurídico-contable levantado por las Dependencias o Entidades en las cuales una vez acreditados presuntivamente los daños y perjuicios estimables en dinero, se asientan las irregularidades cometidas por servidores públicos y/o particulares que afectan a la Hacienda Pública del Gobierno Federal, o de las Entidades.

Este instrumento se formula con motivo de las irregularidades imputables a los servidores públicos y particulares por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal, o que en alguna forma hayan participado en la perpetración de irregularidades clasificándose la responsabilidad de los participantes en el evento de la siguiente manera:

DIRECTOS.- Quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurrido en omisiones que generen o causen daños o perjuicios al erario federal traducidos en responsabilidades.

SUBSIDIARIOS.- Los que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos que dieron origen a las irregularidades por causas que impliquen dolo o negligencia y los mismos generen daño o perjuicios al Erario Federal.

SOLIDARIOS.- Los particulares en todos los casos en que hayan participado deliberadamente en la comisión de los actos que lesionen los intereses del Erario Federal y den lugar a responsabilidad.

Es importante destacar la responsabilidad solidaria de los particulares puesto que en muchas ocasiones son los causantes directos de la responsabilidad administrativa que causa daños o perjuicios al Erario Federal y que muchas veces se está en imposibilidad de exigirles la reparación de los daños o perjuicios causados por virtud de su calidad de responsables, por lo que el considerarlos como responsables solidarios es un acierto, considerando que cuando se intenta el cobro o solventación del pliego preventivo el responsable subsidiario y el solidario gozan del beneficio de orden pero no del de excusión.

Estos instrumentos no tienen, como su nombre lo indica, carácter de definitivos, sino que se encuentran sujetos a una calificación, misma que podrá ser en el sentido de confirmar, modificar o cancelar y solo una vez calificado mediante confirmación o modificación se convertirá en un crédito fiscal, ya que antes no constituye crédito fiscal, tal y como lo sostiene el siguiente criterio :

PRESCRIPCIÓN DE CRÉDITOS FISCALES, CUANDO SE INICIA EL TÉRMINO DE LA. PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES.- La prescripción no pudo iniciarse a partir de la fecha en la que fue fincado al agraviado el pliego preventivo de responsabilidades porque en esa fecha aún no existía crédito exigible, por no haberse notificado estableciendo la obligación de pago. La prescripción presupone la existencia de un crédito fiscal y se inicia a partir de que el mismo pudo ser exigido, o sea, quince días después de que surtió efectos la notificación hecha al quejoso (artículos 18, fracción I, 19, 32 y 108 del Código Fiscal de la Federación).³⁹

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 786/80. Antonio García Uribe. 5 de septiembre de 1980. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

³⁹ Séptima Época, Instancia Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente Semanario Judicial de la Federación, Volumen 139-144 Sexta Parte, Página 115, Genealogía: Informe 1980, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis 33, página 131.

2.- PLIEGO DEFINITIVO.- La calificación o determinación del Pliego de Responsabilidades concierne a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo constituyendo de esta manera el documento Jurídico-Contable que calificado por dicha Secretaría, debidamente fundado y motivado determina en cantidad líquida el daño o perjuicio causado, el o los sujetos responsables, así como la clase de responsabilidad en que hubiere incurrido; existiendo en este sentido criterios establecidos por el Tribunal Fiscal de la Federación y la Suprema Corte de Justicia, que a la letra dicen:

COMPETENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN PARA EMITIR PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES, EN BASE A DISPOSICIONES DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO, A PARTIR DEL DECRETO QUE LA CREA.- Si bien, los artículos 45, 46 y 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se refieren a la competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto para dictar las medidas administrativas sobre las responsabilidades, determinar la responsabilidad y fijarla en cantidad líquida; también lo es que con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tal competencia quedó absorbida por esta última en virtud de lo expresamente establecido en los artículos Sexto y Séptimo transitorios del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, por el que se adicionó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el artículo 32 Bis, concretamente lo dispuesto en su fracción XVII, a través del cual es competente para "conocer e investigar los actos, o misiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, etc."⁴⁰

Juicio Atrayente N° 131/91/5004/91.- Resuelto en sesión de 21 de mayo de 1993, por unanimidad de 7 votos.- Magistrada Ponente: Silvia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Ma. Concepción Martínez Godínez.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN.- COMPETENCIA PARA EMITIR PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES.- Las atribuciones inicialmente otorgadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto por los artículos 45, 46 y 47, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se trasladaron a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por disposición de los artículos Segundo, Tercero, Sexto y Séptimo, transitorios del Decreto de Reformas y Adiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1982; numerales que relacionados con el artículo 32 bis, fracción XVII, del mismo ordenamiento legal, permite a la Dependencia fincar pliego de responsabilidades.

Juicio N° 6116/90, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: María Isabel Gómez Muñoz.- Secretaria: Lic. Cristina Marquez Sierra.⁴¹

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. COMPETENTE PARA FINCAR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA CONTRA LOS ACTOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, ASÍ COMO PARA EMITIR EL PLIEGO RESPECTIVO.- Es inexacto que la determinación de un pliego de responsabilidades por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no

⁴⁰ 3ª Época, Sala Superior, Volumen 65, página 14, clave SS-252, Año VI, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Mayo de 1993.

⁴¹ 3ª Época, Sexta Sala Regional Metropolitana, Volumen 73, página 27, Clave SR-VI-27, Año VII, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Enero de 1994.

constituya una responsabilidad administrativa, pues dicho pliego impone la obligación de reparar un daño, y esta obligación se pretende hacerla cumplir a través de la vía administrativa, dándose los supuestos de operancia a que alude la fracción XVII del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por ende la facultad de la Secretaría en comento para emitir el precisado pliego de responsabilidades. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
42

Amparo directo 104/90. Jorge Acosta Gurrola y Aureliano Tena González. 19 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Emiliano Hernández Salazar.

Este instrumento debe cumplir con ciertos requisitos para su requerimiento y cobro a saber:

- 1.- Nombre completo del deudor, puesto o cargo al momento de la irregularidad.
- 2.- Tipo de responsabilidad.
- 3.- Domicilio completo: Estado, ciudad, municipio o delegación, calle, número Exterior y número interior.
- 4.- Registro Federal de Contribuyentes.
- 5.- Fecha de resolución.
- 6.- Tipo de resolución.
- 7.- Monto del daño o perjuicio causado.
- 8.- Actos u omisiones que dan origen al daño o perjuicio causado.
- 9.- Firma autógrafa de la autoridad emisora.
- 10.- Relación de bienes embargados precautoriamente en su caso. Esto último constará en el oficio con el cual se instruirá a las Administraciones Locales de Recaudación para su cobro.

La constitución de estos instrumentos no es con el objeto de sancionar una conducta irregular que haya causado daños al erario federal, sino que es el de resarcir o indemnizar al fisco por esos daños y perjuicios estimables en dinero, toda vez que la determinación de las sanciones que independientemente del resarcimiento surgieran, se tendrá que realizar conforme a los procedimientos previstos en otras leyes como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley del Servicio de Tesorería de la Federación o Código Penal, sirve de apoyo a la manifestación en comentario, el criterio sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

PLIEGOS DE RESPONSABILIDAD.- NATURALEZA JURÍDICA.- Los pliegos de responsabilidad que finca la Contaduría de la Federación a cargo de los empleados o agentes

⁴² 8ª Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, V. Segunda Parte-1, página 463.

de la Federación con manejo de fondos, valores o bienes de ésta tiene como objeto indemnizar al fisco por los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado con su actuación, tomando en cuenta que se trata de ingresos que el Estado obtiene al ejercer sus funciones de derecho público y, además, que son percepciones que ingresan al Erario Federal, resultando aplicable lo establecido en el artículo 5 del Código Fiscal de la Federación vigente en 1976 la que dadas sus características se trata de aprovechamientos.⁴³

Revisión No. 1878/84.- Resuelta en sesión de 3 de febrero de 1987, por mayoría de 6 votos y uno en contra.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretaria: Lic. Adriana Díaz de la Cueva.

REVISIÓN, RECURSO DE INTERPUSO POR LAS AUTORIDADES DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. SU PROCEDENCIA NO SE UBICA EN EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 248, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Las autoridades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no pueden apoyar la pertinencia del recurso de revisión en el cuarto párrafo, del artículo 248, del Código Fiscal de la Federación ya que si bien, las responsabilidades resarcitorias que emite esa dependencia a través de los pliegos definitivos de responsabilidades constituyen ingresos que bajo el rubro de aprovechamientos se encuentran regulados por el artículo 4º del Código Fiscal de la Federación, y 1º, fracción VII, inciso 2, de la Ley de Ingresos de la Federación ello implica el que por analogía pueda ubicarse en las hipótesis contenidas en el precepto supraindicado para la procedencia del recurso de revisión pues aun suponiendo sin conceder que, por tratarse de créditos fiscales, se afecte el interés fiscal de la Federación, de un análisis sistemático de ese numeral, se desprende que el legislador estableció reglas generales y especiales de procedencia. Claramente, como se desprende del primer párrafo de dicho numeral, el legislador previene una regla general de procedencia en razón de la cuantía del asunto; en el segundo párrafo fija una medida de cuantificación para las contribuciones que deban determinarse o cubrirse por períodos inferiores a doce meses. Y, en los siguientes párrafos, consignan tipos especiales de procedencia, cuando la misma no se ubique en la regla general. Ahora bien, el solo hecho de que el cuarto párrafo del artículo 248 que se comenta, se refiere a los asuntos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, excluye cualquier posibilidad de considerar por analogía, a cualquier otra dependencia estatal, dentro de sus supuestos aun cuando los créditos que se determinan sean de naturaleza fiscal, pues de estimar lo contrario, se haría nugatorio el método del legislador de consignar una regla general y diversas reglas especiales para la procedencia del recurso de revisión en contra de las sentencias o resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos dictadas por las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación.⁴⁴

TERCER TRIBUNAL COLEGIDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 853/89. José Luis Arellano Arribas y otros. (Secretaría de la Contraloría de la Federación). 8 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Alvaro Tovilla León.

Existen diversas leyes que consignan los pliegos de responsabilidades, por lo que procederemos a realizar una semblanza de lo esencial de las mismas.

⁴³ Segunda Época, Instancia Pleno, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año VII No. 86, febrero 1987, Tesis II-TASS-9594, página 623.

⁴⁴ Octava Época, Instancia Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1990, página 266.

LEY DEL SERVICIO DE TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN Y SU REGLAMENTO.

La Ley del Servicio de Tesorería del 19 de diciembre de 1985, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de dicho año, abrogó la ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1959, regula los servicios de Tesorería de la Federación, conforme a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones aplicables, sobre el manejo de fondos y valores o bienes del Gobierno Federal o al cuidado de éste (recaudación, manejo, custodia y administración) y la Tesorería según lo dispuesto en el artículo 94 deberá vigilar que los actos realizados por los sujetos que relacionados con la recaudación, manejen, administren o custodien fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, se ajusten a las disposiciones legales respectivas, evitando que se cause perjuicio al Erario Federal; ello mediante exámenes, visitas, inspecciones y auditorías y derivado de estas acciones formular en caso procedente los pliegos de observaciones y responsabilidades.

Los pliegos de observaciones tendrán por objeto consignar y subsanar las irregularidades encontradas al realizar algún acto de vigilancia, que no impliquen daños y perjuicios al Erario Federal ya sea por errores técnicos en la formulación o rendición de las cuentas, o bien, se detecten prácticas inconvenientes que puedan lesionar los intereses de la Federación, estos pliegos se dividen en tres tipos a saber:

Pliegos de observaciones por falta de justificación, que son los documentos en los cuales se consignan irregularidades en que incurren los servidores públicos al realizar operaciones relacionadas con el manejo de Fondos y Valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, cuando estas son realizadas sin que exista disposición expresa, que establezcan el derecho de la federación para efectuar un cobro o la obligación de hacer un pago, o cuando dichas operaciones no reúnan los requisitos necesarios.

Pliegos de observaciones por falta de comprobación, son los documentos en los que se consignan las irregularidades en que incurren los servidores públicos que realizan operaciones que afecten los Fondos y Valores propiedad o al cuidado de la Federación, estando dichas operaciones debidamente justificadas, pero no amparadas con los documentos respectivos que demuestren que el cobro o el pago fueron efectuados, o bien que los documentos carezcan de alguno de los requisitos legales.

Pliegos de observaciones de orden, son los documentos en los que se consignan deficiencias y errores técnicos del servidor público, o bien que éste haya sostenido prácticas inconvenientes, que de no evitarse pudiesen producir lesiones a la Federación.

En los pliegos de observaciones no se determina la intencionalidad del sujeto, sino que se formulan atendiendo a conductas ya realizadas por el mismo, en estos pliegos se solicita la convalidación o regularización de la operación, fijándole al sujeto un plazo que no podrá exceder de 45 días, y para el caso de que no se subsanen las irregularidades se procederá al fincamiento del pliego preventivo de responsabilidades.

Los Pliegos Preventivos de Responsabilidades tendrán por objeto consignar las irregularidades, actos u omisiones que entrañen dolo, culpa o negligencia o violaciones a las disposiciones aplicables en que pudieren incurrir los Servidores Públicos y los auxiliares que tienen a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores, en donde dichas irregularidades se traduzcan en daños y perjuicios al Erario Federal, siendo estos la base para ejercer la acción de reparación de estos a favor del Erario Federal (artículo 94 fracción VI).

El artículo 106 de dicha ley establece que las sanciones administrativas a que se refieren los artículos anteriores, se aplicarán sin perjuicio de exigir las responsabilidades que lleguen a contraerse por los daños o perjuicios que se ocasionen al Erario Federal así como las de carácter penal.

El procedimiento para la formulación de los pliegos de observaciones y responsabilidades lo establece el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación del 22 de febrero de 1999, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de dicho año, el cual abrogó el Reglamento anterior que fue publicado el 25 de marzo de 1994 y el Reglamento de la Ley del Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, publicada en el Diario Oficial el 26 de junio de 1968.

Los pliegos preventivos de responsabilidades que se constituyan en términos del Capítulo Cuarto de dicho reglamento, deberán ser enviados a la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, para que previa revisión y estudio de los mismos, sean remitidos al Titular del Órgano Interno de Control de la dependencia o entidad que corresponda o a la unidad administrativa competente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que determinen si es procedente constituir las responsabilidades en forma definitiva, a través de la calificación del pliego.

La Tesorería procederá en forma inmediata a remitir a las administraciones locales de recaudación que corresponda, los pliegos definitivos de responsabilidades que en su caso le sean turnados por los Órganos Internos de Control de las dependencias o entidades correspondientes o por la Unidad Administrativa competente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para hacerlos efectivos.

En el caso de que las responsabilidades preventivas constituidas (Pliego Preventivo de Responsabilidades) no sean solventadas por los responsables (servidores públicos o particulares) en el momento que sean requeridos para ello, se embargaran precautoriamente en la vía administrativa bienes propiedad de los responsables suficientes para garantizar su importe actualizado en términos e lo dispuesto por el Código Fiscal.

Las actas de requerimiento y embargo precautorio que se formulen, así como el mandamiento de ejecución y los pliegos preventivos de responsabilidades no solventados, deberán ser enviados a la administración local de recaudación más cercana al lugar de los hechos, a cuya disposición se pondrán los bienes embargados para su registro, designándola depositaria de los mismos.

La formulación de los Pliegos de Observaciones o Definitivos será independiente de las sanciones administrativas previstas en la ley y su reglamento, así como las infracciones penales.

LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL Y SU REGLAMENTO.

Esta Ley en su Capítulo V regula las responsabilidades de los servidores públicos, citando en algunos de sus artículos a la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya que era ésta la que anteriormente se encargaba de aplicar dicha ley a los servidores públicos que incurrieran en una responsabilidad que afectara a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación hoy Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se le transmitió la facultad que anteriormente le correspondía a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Esta ley señala específicamente que los funcionarios y demás personal de las entidades también serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra

la Hacienda Pública Federal, la del Gobierno del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la Administración Pública Federal por actos u omisiones que le sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de las obligaciones derivadas de la propia ley con motivo de su cargo o comisión; asimismo hace referencia a la calidad de la responsabilidad que se le imputará a los servidores públicos de acuerdo a su actividad, así como la responsabilidad solidaria con los funcionarios y demás personal de las entidades, a cargo de los particulares, en los casos en que éstos últimos hayan participado con los primeros en la responsabilidad.

Los responsables garantizarán a través del embargo precautorio y en forma individual el importe de los pliegos preventivos, en tanto la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo determina la responsabilidad en forma definitiva.

Las responsabilidades de los servidores públicos, establecidas en esta ley, determinadas en los pliegos preventivos o definitivos tienen por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que ocasionen a la Hacienda Pública Federal, a la del Gobierno del Distrito Federal o al de las Entidades Públicas Paraestatales, ya que tienen un efecto exclusivamente resarcitorio puesto que una vez que se formula el pliego preventivo o definitivo en cantidad líquida que equivale al monto de los daños y perjuicios que se ocasionen en la Hacienda Pública Federal, con la solventación del mismo, es decir, con el pago de la cantidad señalada el servidor público se libera de la responsabilidad determinada de acuerdo a esta ley.

Esta Ley y su Reglamento establece la forma en que se va a determinar la responsabilidad de los servidores públicos, lo que se señala más específicamente en el artículo 158 de éste ultimo que dice a la letra:

“Las irregularidades que den origen a las responsabilidades a que se refieren los artículos anteriores, se consignarán en un documento que se denominará pliego de responsabilidades”

Los pliegos de responsabilidades a que se refiere esta ley tienen las mismas características, establecidas en la Ley y el Reglamento del Servicio de Tesorería de la Federación antes señalada.

De acuerdo a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento los pliegos preventivos de responsabilidades se formulan con motivo de las auditorias, visitas o investigaciones que practique la Secretaría en las que aparezcan las irregularidades de carácter económico, así como por las dependencias Coordinadoras de Sector o por las Contralorías Internas de las Dependencias o Entidades.

Una vez que las autoridades encargadas de fincar los pliegos preventivos, lo han determinado en cantidad líquida, se contabiliza en la cuenta relativa de las entidades o dependencias, y hecho esto lo remitirán a la Tesorería de la Federación, para que ésta de acuerdo a sus facultades y a través del procedimiento económico coactivo de ejecución, lo notifique a los responsables y requiera de su pago, y en caso de que no se solventen, se embarguen precautoriamente bienes suficientes a los señalados como responsables para garantizar el monto de los mismos.

Simultáneamente a la remisión a las Tesorerías respectivas, se debe enviar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, una copia del pliego acompañada de todo el expediente que sirvió de base para su elaboración, con el objeto de que la propia Secretaría califique de manera definitiva los pliegos preventivos de responsabilidades.

LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA. (ANTECEDENTE DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN)

El Contador Mayor de Hacienda, tenía como principal función la de promover ante las autoridades competentes el fincamiento de las responsabilidades, así como la formulación de los pliegos de observaciones que procedan.

La Contaduría Mayor de Hacienda para el cumplimiento de las atribuciones que le confería el artículo 3º. de su Ley Orgánica (aún en vigor), tenía facultades para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones y auditorias y en general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones, sirviéndose de cualquier medio lícito que conduzca al esclarecimiento de los hechos y aplicar, en su caso, técnicas y procedimientos de auditoria.

El procedimiento de la revisión de la Cuenta Pública mediante el cual se detectan anomalías en la aplicación de la misma, daba en ocasiones como resultado la

determinación en su caso de algún daño patrimonial a la Hacienda Pública Federal, a la del Gobierno del Distrito Federal o a la de las entidades de la Administración Pública Paraestatal; por lo tanto el objeto de la formulación de los pliegos de observaciones y en su caso la promoción del fincamiento de responsabilidades ante la autoridad correspondiente era similar al establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y al señalado en la Ley sobre el servicio de Tesorería, que es el de resarcir a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal o al de las entidades de la Administración Pública Paraestatal de los daños y perjuicios causados.

Una vez que la Contaduría Mayor de Hacienda, procedía a la revisión de toda clase de libros instrumentos o documentos y para el caso de que existiera discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, o en los ingresos percibidos, procedía a la elaboración de un pliego de observaciones a cargo directamente de las entidades correspondientes o del Departamento del Distrito Federal y también a cargo de los particulares que hayan participado en la irregularidad.

El pliego de observaciones se formulaba directamente a las entidades correspondientes, informando a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Las entidades, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles que comenzaban a correr desde la fecha de recibidos los pliegos de observaciones, informaban a la Contaduría y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las medidas adoptadas para la efectividad del cobro de la cantidad no recibida por la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal, el resarcimiento de los daños y perjuicios, o en su caso las personas a las que se les fincaron las responsabilidades, las penas impuestas y el nombre de los sancionados de acuerdo a lo previsto por el artículo 45 fracción III de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 172 de su Reglamento.

Para el caso de que los informes rendidos por las entidades o por los servidores públicos señalados en los pliegos de observaciones, o por los particulares, no justifiquen debidamente el mismo, la Contaduría Mayor de Hacienda promovía el fincamiento de la responsabilidad definitiva a cargo de los servidores públicos que considera como infractores, ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

Administrativo, para que ésta formulara el pliego de responsabilidades con base al pliego de observaciones.

Una vez constituido el pliego definitivo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo remitía éste a la Tesorería de la Federación para que ésta a través del procedimiento económico coactivo de ejecución, procediera a su cobro y buscar el resarcimiento de los daños o perjuicios causados.

Los diversos pliegos de observaciones se emiten cuando, por la naturaleza de las irregularidades detectadas, se presume que debe producirse un resarcimiento a la hacienda federal, al erario del Gobierno del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales. Esta clase de pliegos, de no desahogarse mediante comprobaciones o razones fundadas dan origen a los pliegos de responsabilidades, los cuales constituyen créditos fiscales cuyo cobro se realiza por medio del procedimiento administrativo de ejecución establecido en el Código Fiscal de la Federación.

Al igual que en las leyes y reglamentos antes citados, si la Contaduría Mayor de Hacienda detectaba infracciones que dieron lugar a responsabilidad administrativa se daba vista a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Con todos los elementos de juicio pertinentes y, de ser posible, pruebas para que aplicara las sanciones que procedan; asimismo cuando las irregularidades descubiertas revestían la comisión de posibles ilícitos en los términos de la legislación penal se presentaba ante la Procuraduría General de la República o ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal la denuncia correspondiente.

3.- CRÉDITO FISCAL.

El establecimiento de una definición clara de lo que debe entenderse por crédito fiscal, es medular en el presente trabajo, ya que una vez determinada la responsabilidad de carácter económico Pliego de Responsabilidades, esta constituye un crédito fiscal a favor del erario federal, la conceptualización que señalaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, en su artículo 18 establecía:

“Artículo 18.- El Crédito Fiscal es la obligación fiscal determinada en cantidad líquida y debe pagarse en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas.”

Esta conceptualización fue abandonada en el Código de 1983 y que rige hasta la fecha, al establecer en su artículo 4º una definición extremadamente amplia y genérica de este concepto:

“Artículo 4º .- Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les dan ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.”

Para arribar al concepto en análisis es conveniente establecer lo que debe entenderse como crédito en términos generales.

“CRÉDITO.- Derecho que tiene una persona (acreedora) de recibir de otra (deudora), la prestación a que ésta se encuentra obligada. // Solvencia. // Garantía.”⁴⁵

Lo anterior implica trasladándonos al campo contributivo que el crédito es la prestación que el Estado representado por el fisco federal tiene derecho a exigir en su carácter de acreedor del contribuyente o tercero obligado de la relación contributiva.

Sainz de Bujanda define el crédito tributario como el derecho subjetivo que corresponde al sujeto activo de la relación tributaria, señalando como notas distintivas del mismo, que es un derecho subjetivo cuyo origen, contenido y forma de ejercicio están taxativamente regulados por la ley y, al ser el lado activo de la obligación tributaria, el crédito nace “ex lege” al realizarse el hecho punible.⁴⁶

⁴⁵ De pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, décima octava edición, México, 1992, pág. 203.

⁴⁶ Sainz de Bujanda, Lecciones de Derecho Financiero, décima edición, Universidad Computense, Facultad de Derecho, Madrid, España, 1994, págs. 272-273.

Atendiendo a que nuestro estudio versa sobre los créditos fiscales que deriven de las responsabilidades resarcitorias que el Estado tiene derecho a exigir de sus servidores públicos así como de los particulares en su caso y que conforme al criterio sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación se trata de aprovechamientos:

"PLIEGO DE RESPONSABILIDADES.- PARA EL COMPUTO DE LA CADUCIDAD NO ES APLICABLE EL ARTÍCULO 67 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- En términos de lo dispuesto por el artículo 4º del Código Fiscal de la Federación y 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, los pliegos de responsabilidades tienen el carácter de créditos fiscales, mismo que además, conforme al artículo 3º del primer ordenamiento legal invocado, son considerados como aprovechamientos, razón por la cual resulta inaplicable el artículo 67 del Código Tributario, en tanto que el mismo establece la extinción de las facultades de las autoridades fiscales para determinar contribuciones omitidas, sin que se incluyan los aprovechamientos."⁴⁷

Revisión No. 1196/87.- Resuelta en sesión de 3 noviembre de 1992, por mayoría de 4 votos y 3 en contra.- Magistrada Ponente: Alma-Peralta Di Gregorio. - Secretaria: Lic. Graciela Buenrostro Peña.

PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES FINCADOS A FUNCIONARIOS PÚBLICOS.- SON CRÉDITOS FISCALES.- Los pliegos de Responsabilidades que tengan carácter económico y que finca la Secretaría de la Contraloría de la Federación de acuerdo con su Ley Orgánica, tienen la naturaleza de créditos fiscales y específicamente el de aprovechamientos, derivando dicho crédito de las funciones propias de Derecho Público de fincar responsabilidades a cargo de funcionarios públicos que manejan fondos y valores, por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo; así mismo, la administración pública en una forma unilateral señala la cantidad que debe cobrarse al funcionario y puede hacer efectiva la misma por medio de procedimiento económico coactivo. Por lo anterior es inadmisibles lo que pretende la autoridad al sostener que la prescripción de los Pliegos de Responsabilidad debe normarse por la responsabilidad civil regulada en el artículo 1159 del Código Civil, puesto que los pliegos son por el incumplimiento de un deber que derivada del carácter de empleado o funcionario público; debe colegirse que esa responsabilidad no es civil sino fiscal, regulándose, por consiguiente, el capítulo de prescripción, por lo que señala el Código Fiscal de la Federación.⁴⁸

Revisión No. 2971/86.- Resuelta en sesión de 30 de noviembre de 1990, por mayoría de 4 votos y 3 en contra.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretaria: Lic. Isabel Gómez Velásquez.

PRECEDENTE:

Revisión O. 93/68.- Resuelta en sesión de 4 de diciembre de 1968, Cuarenta y Cinco Años del Tribunal Fiscal de la Federación, página 640.

Atento a ello y toda vez que los créditos fiscales encuadran dentro del concepto de aprovechamientos porque son ingresos ordinarios que se perciben a título de indemnización y que no entran dentro de la clasificación de impuestos, derechos,

⁴⁷ Pliegos de Responsabilidades. Tercera Época, Instancia: Pleno, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación: Año V. No. 59, Noviembre 1992, Tesis: III-TASS-2235, pág. 25.

⁴⁸ Tercera Época, Instancia Pleno, R.T.F.F. Año III. No. 35. Noviembre 1990, Tesis III-TASS-2021, página 56.

aportaciones de mejoras o productos, podríamos concluir diciendo para efecto de este estudio que los pliegos de responsabilidades emitidos por el Gobierno Federal en sus funciones de derecho privado, son aprovechamientos que constituyen créditos fiscales a favor del Gobierno Federal, al ser productos que son las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado.

Aquí cabría señalar una diferencia que se ha venido evidenciando a lo largo de nuestra exposición, ya que si bien es cierto al amparo de la Constitución de las diversas responsabilidades a excepción de la resarcitoria, como son política, penal, administrativa, pudieran constituirse créditos fiscales, estos derivan de sanciones económicas impuestas, contrario a los derivados de los Pliegos de Responsabilidades o resarcitorias que su finalidad es la de restituir el daño causado en cantidad líquida al patrimonio federal.

Cabe citar el siguiente criterio jurisprudencial para el efecto de establecer la diferenciación de dichos instrumentos.

"RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS RESARCITORIAS. NO TIENEN LA NATURALEZA DE SANCIONES. De los preceptos 49, 50 y 72 a 75 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios destacan estos lineamientos: tienen el carácter de sanciones por responsabilidad administrativa la amonestación, suspensión del empleo, destitución del cargo, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar alguna función en el servicio público, en las resoluciones en que se apliquen sanciones por responsabilidad administrativa, las autoridades competentes deben considerar diversas circunstancias de individualización de dichas sanciones; y las responsabilidades administrativas resarcitorias tiene por objeto reparar, indemnizar o resarcir los daños o perjuicios que se causen al patrimonio estatal o municipal. Subsecuentemente, las circunstancias de individualización de sanciones a que se refiere el artículo 50 de la aludida ley solo deben observarse en la imposición de las sanciones administrativas que enlista el dispositivo 49 del propio ordenamiento, sin que puedan aplicarse a las responsabilidades administrativas resarcitorias a que aluden los numerales 72 a 75 del mismo cuerpo legal, habida cuenta que éstas no tienen naturaleza de sanciones sino de indemnizaciones a los daños y perjuicios causados al patrimonio público, que se rigen por la garantía genérica de fundamentación y motivación."

Recurso de Revisión número 628/994.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 13 de diciembre de 1994, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 629/994.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 31 de enero de 1995 por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 72/995.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 24 de marzo de 1995, por unanimidad de tres votos.

El tratamiento que a los créditos fiscales derivados de Pliegos de Responsabilidades se les da, así como el procedimiento para hacerlos efectivos, será materia de capítulos posteriores.

II. MARCO LEGAL

1.- LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORÍA DE LA FEDERACIÓN DE 1926.

El 23 de mayo de 1910 tuvo lugar una reorganización de la Tesorería, limitándose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos así como administrar los bienes federales, y se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa a la que se le asignaron las atribuciones contable y de glosa.

“En consecuencia se imponía crear un órgano dotado de la necesaria autoridad e independencia, que se constituyera en guardián del presupuesto, garante del orden y moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional. En respuesta a esta necesidad fue creado el Departamento de Contraloría mediante la Ley Orgánica de Secretarías del Estado del 25 de diciembre de 1917, estructurado por su ley orgánica expedida por el ejecutivo en uso de facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda, con fecha 19 de enero de 1918.”⁴⁹

Esta ley adolecía de graves defectos como carecer de disposiciones que dieran exclusiva autoridad al Departamento en materia de Fiscalización, permitiendo que otras oficinas y agentes de la administración la ejercieran paralelamente; no extender el principio de control a la administración de bienes inmuebles federales y de todos aquellos valores que se hallaban bajo la responsabilidad del Gobierno; no conceder la debida importancia del control previo de los gastos de la administración.⁵⁰

Analizadas que fueron esas deficiencias y toda vez que se hacia necesario establecer en la Ley de Secretarías de Estado las funciones básicas del Departamento de Contraloría, el 10 de febrero de 1926 el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el decreto que adicionaba la Ley de Secretarías de Estado, la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría y la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

Este decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de marzo de 1926, se expidió la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, que derogó a las leyes de 18 de enero de 1918 y de 23 de mayo de 1910, esta última por lo que se refiere a las disposiciones relativas a la extinta Dirección de Contabilidad y

⁴⁹ La Contraloría y el Control Interno en México.- Antecedentes Históricos y Legislativos.- José Trinidad Lanz Cárdenas. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1993, página 168.

⁵⁰ Obcit. Página 245 y 246.

Glosa que habían quedado vigentes después de la expedición de la ley primeramente citada.

El artículo 3º transitorio establecía:

“Artículo 3º.- Todas las facultades que por disposiciones especiales se confieren el ejecutivo en materia que, de acuerdo a la presente ley, correspondan al Departamento de Contraloría, o fueren de naturaleza análoga a estas serán ejercidas por conducto de este Departamento.”

Es pertinente señalar que en la misma fecha se publicó en el Diario Oficial de la Federación el siguiente decreto de fecha diez de febrero de 1926:

“DECRETO adicionando el artículo 13 de la ley de 25 de diciembre de 1917, en lo relativo al funcionamiento del Departamento de Contraloría.

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.- México,- Secretaria de Gobernación.
El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:

“PLUTARCO ELIAS CALLES, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que en virtud de la autorización que me concede el artículo 1º del Decreto fecha 8 del mes anterior, para adicionar el artículo 13 de la Ley de 25 de diciembre de 1917, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adiciona el artículo 13 de la Ley de 25 de diciembre de 1917, en los términos siguientes:

Art. 13.- Corresponde al Departamento de Contraloría:

Inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras, dependientes del Gobierno Federal.

Contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública.

Contabilidad de la Nación.

Control previo de los egresos del Gobierno Federal.

Deuda Pública.

Relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se dé el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México a los diez días del mes de febrero de mil novecientos veintiséis.- P. Elías Calles.- Rúbrica.- El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, A. Tejeda.- Rubrica.- Al C. Ing. Adalberto Tejeda, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.- Presente.”

Lo que comunico a usted para su publicación y demás efectos.

Sufragio Efectivo, No Reelección.

México, 26 de febrero de 1926.- El secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, A. Tejeda.”

Con lo que se le otorgó al Departamento de Contraloría el nivel necesario en el ordenamiento que establecía las atribuciones generales de las secretarías de estado y demás entes encargados de la Administración Pública Federal, permitiendo así su ejercicio independiente de otras áreas o secretarías, como la de Hacienda.

La Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación en su capítulo noveno denominado “De las responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Administración”, establece en su artículo 21 la facultad del Contralor para constituir las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los funcionarios, empleados y agentes del Gobierno con manejo de fondos y bienes de la Nación, y que descubran con motivo de la inspección y glosa de las cuentas.

Asimismo prevería los sujetos responsables del manejo o custodia de los fondos de la nación por cualquier pérdida que resulte a causa de depósito impropio o ilegítimo uso o aplicación contrarios a las leyes y reglamentos respectivos, así como las que se originen por torpeza, morosidad u omisión en el cumplimiento de su deber; la facultad a que se refiere el artículo 21, era aplicable a los casos de cohecho, peculado o concusión, comprendiendo a los particulares que intervenían en la comisión de dichos delitos refiriéndose así a las responsabilidades penales.

En los casos de los supuestos anteriores, si el responsable era un Secretario de Estado, Subsecretario u Oficial Mayor, Jefe de Departamento de Estado, Gobernador de Distrito o de los Territorios Federales, el Contralor tenía que informar tal situación

oportunamente al Presidente de la República. Si se trataba de servidores públicos distintos de los anteriores, el Contralor, en caso de delito o falta, hacía la consignación respectiva al Procurador General de la República y, al mismo tiempo, ponía el caso en conocimiento de la Secretaría, Departamento u oficina de que dependiera el servidor público; igual procedimiento realizaba dicho contralor cuando se trataba de responsabilidades de carácter civil que no pudieran hacerse efectivas por la vía administrativa, a efecto de que el Procurador General de la República ejercitara las acciones correspondientes.

Si se trataba de responsabilidades de carácter administrativo relacionadas con esta Ley o su reglamento, el Contralor informaba a la Secretaría o Departamento respectivos, proponiendo el procedimiento que debía seguirse contra el responsable sin perjuicio de en su caso imponer correcciones disciplinarias y multas. En los casos en que debían efectuarse reintegros o enterarse multas se ponía el caso en conocimiento de la Tesorería General para que los hiciera efectivos. Las responsabilidades de carácter administrativo en que incurrían los servidores públicos del Departamento de Contraloría eran exigidas por el Contralor, conforme al reglamento, siendo motivo de responsabilidad para todos los llamados funcionarios, empleados o agentes federales que tenían a su cargo manejo de fondos o administración de bienes, no remitir al contralor las cuentas e informes ordinarios y extraordinarios dentro de los plazos y términos que fijaban las leyes o reglamentos; responsabilidad que acarreaban una sanción de carácter disciplinario.

El artículo 29 establecía: El hecho de recibir ordenes de su superior para hacer ministraciones de fondos o para disponer de bienes de la Nación, en los casos en que el Departamento de Contraloría no haya intervenido, sea porque la Ley no le concede intervención o por omisión de sus agentes y empleados, no exime de responsabilidades al inferior, cuando la orden no llene los requisitos exigidos por las leyes o disposiciones especiales, clasificación sea a todas luces ilícita en cuanto a su fondo.

En todos los casos de responsabilidad el Contralor o cualquier otro servidor público del Departamento debidamente autorizado, formaba un expediente administrativo con el fin de precisar el hecho, reunir las pruebas necesarias y determinar el grado de responsabilidad del presunto responsable. Al efecto, tanto el Contralor como los servidores públicos autorizados por éste contaban con facultades para librar citatorios, exigir la comparecencia de los presuntos responsables y de toda clase de testigos, recibir declaraciones bajo protesta, verificar inspecciones en las contabilidades de los particulares, quienes estaban obligados a ministrar los datos que fueren necesarios y a mostrar libros y documentos en la parte precisa que se les indicara, y recabar, por último, las pruebas conducentes para la debida integración del expediente. En todos

estos casos los llamados funcionarios o agentes del Departamento obraban como miembros de la Policía Judicial de la Federación, conforme a la fracción IX del artículo 2º del Código Federal de Procedimientos Penales vigente en la época de los hechos según lo dispuesto en el artículo 30 de la ley que se comenta.

Aquellas personas que rendían o se negaban a comparecer al llamado del Contralor o personas autorizadas por él o rehusaran exhibir documentos y proporcionar datos que se les pidieran de acuerdo con el artículo 30, eran consignadas a la autoridad competente conforme al artículo 904 del Código Penal vigente en la época de los hechos. El Contralor podía dispensar las diferencias que no excedieran de cien pesos y que fueran detectados al practicar la glosa y liquidación de las cuentas, siempre que dicha diferencia se refiriera a todo un período o concepto determinado, de estas dispensas se tenían que dar cuenta en el informe respectivo que se remitía a la Cámara de Diputados.

Como ya lo señalamos, el primero de marzo de 1926, se publicó el decreto de fecha diez de febrero de dicho año, mediante el cual se expide la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, que tiene íntima relación con la del Departamento de Contraloría de la Federación, y complementaria en las funciones encomendadas a ésta, ya que en su artículo 3º establece los deberes y atribuciones de dicha Tesorería de la Federación, de entre los cuales se encuentra el previsto en la fracción XIV.- Hacer efectivos, por los procedimientos que establece el título segundo de esta Ley, los reintegros por responsabilidades pecuniarias de funcionarios y empleados de cualquier ramo de la Administración, que manejen caudales y valores de la Hacienda Pública Federal, y en general todos los adeudos fiscales de cualquiera procedencia, cuyo cobro ejecutivo no estuviere especialmente encomendado a otras oficinas.

En el Título Segundo de esta ley, denominado "De los procedimientos para hacer efectivos los adeudos fiscales", en su capítulo I, intitulado "Adeudos exigibles administrativamente", establecía que los adeudos fiscales de cualquier clase, aún los que procedieran de responsabilidad civil proveniente de delito, que no sean cubiertos en el plazo de tres días o en el que fijen las leyes especiales, se harán efectivos por medio de la facultad económico coactiva, adicionalmente en los artículos 28 y 29 se establecía que:

Artículo 28.- La Secretaría de Hacienda podrá acordar, cuando lo estime conveniente, que no se proceda desde luego en la vía administrativa al cobro de determinados adeudos, sino que se deduzcan en juicio las acciones fiscales que correspondan; pero en todo caso, las sentencias favorables al Fisco se ejecutarán con arreglo a este Título.

Artículo 29.- La facultad económico-coactiva se ejercerá contra el causante, contra el deudor o contra el responsable directo, aunque en el caso de responsabilidades de empleados subalternos se hayan asegurado los intereses fiscales por el empleado superior a quien la ley imponga esa obligación y sin perjuicio de las responsabilidades mancomunadas o subsidiarias que deban exigirse conforme a las leyes.

Aquí ya se establecían clases de responsabilidad, como son los directos y subsidiarios y en los capítulos II, III, IV, V, VI, VII del citado Título II, establecían todo el procedimiento económico coactivo hasta el remate.

Así entonces era como se requerían las responsabilidades administrativas aplicando estas leyes que en el citado periodo eran casi en su totalidad a los pagadores del gobierno federal, a manera de ejemplo citaremos dos publicaciones de requerimientos hechos a dos pagadores, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1932, que a la letra dicen:

TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN ⁵¹

Sección Tercera.- Grupo Cuarto

EDICTO

Requerimiento

C. ex-pagador Andrés R. Barajas:

Por el presente edicto se requiere a usted para que dentro del plazo de tres días que se contará de la fecha de su última publicación en el "Diario Oficial" entere en la Caja de esta Tesorería, la cantidad de \$25.00 (veinticinco pesos), que es a su cargo por responsabilidades que le resultaron como pagador del 30 Regimiento, correspondientes al año de 1927; apercibiéndolo de que si no hace el entero dentro del plazo que ha sido señalado se procederá al embargo de bienes de su propiedad que baste a cubrir su adeudo, los gastos de procedimiento de apremio y demás prestaciones que procedan en derecho, según lo determina el artículo 40 de la Ley Orgánica de 10 de febrero de 1926.

Lo que se notifica a usted por medio de estas publicaciones de conformidad con lo prevenido en el artículo 37 de la citada ley.

México, D.F. a 7 de diciembre de 1932.

P.O. del Tesorero.

El Subtesorero, G. Quiatana.

19, 20 y 21 dic.

(R.-2516)

TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN ⁵²

Sección Tercera.- Grupo Cuarto

EDICTO

Requerimiento

C. ex-Pagador Vicente de P. Muñoz

Por el presente edicto se requiere a usted para que dentro del término de tres días, que se contará de la fecha de su última publicación en el "Diario Oficial", entere en la Caja de esta Tesorería, la cantidad de \$765.25 (setecientos sesenta y cinco pesos veinticinco centavos), que es a cargo por responsabilidades que le resultaron como Pagador 13 Regimiento por los meses de enero, febrero, marzo y abril de 1927; apercibiéndolo de que si no hace el entero dentro del plazo que ha sido señalado, se procederá al embargo de bienes de su propiedad que baste cubrir su adeudo, los gastos de procedimiento de

⁵¹ Diario Oficial de la Federación, página 16, martes 20 de diciembre de 1932.

⁵² Diario Oficial de la Federación, página 16, martes 20 de diciembre de 1932.

apremio y demás prestaciones que procedan en derecho según lo determina el artículo 40 de la Ley Orgánica de 10 de febrero de 1926.

México, D.F. a 7 de diciembre de 1932.

P. O. del Tesorero,

El Subtesorero, G. Quintana.

19, 20 y 21 dic.

(R.-2518)

Como puede verse estos edictos hacían mención al artículo 40 de la "Ley Orgánica de 10 de febrero de 1926", cuando ya hemos visto que en dicha fecha se expidieron dos leyes orgánicas, la del Departamento de Contraloría de la Federación y la de Tesorería de la Federación, deduciéndose que se refería a ésta última.

2.- LEY ORGÁNICA DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN DE 1932.

Por decreto del treinta de diciembre de 1932, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de dicho año se expidió la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación concluyendo con la vigencia de las leyes orgánica del Departamento de Contraloría y Orgánica de la Tesorería de la Federación con algunas excepciones, ya que en sus transitorios 2º, 3º, 4º y 5º establecía:

Artículo 2º.- Se derogan las leyes de 10 de febrero de 1926, Orgánicas de la Tesorería de la Federación y del Departamento de Contraloría y disposiciones reglamentarias relativas, con las salvedades que establecen los artículos 3º y 4º transitorios.

Artículo 3º.- Entretanto se expide la Ley de Responsabilidades a que se refiere el artículo 167 de esta ley, continuarán en vigor las disposiciones relativas a responsabilidades de la ley de 10 de febrero de 1926, Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación.

Artículo 4º.- Entretanto, se expiden los reglamentos e instructivos de esta ley, continuarán en vigor, en todo lo que no se opongan, los reglamentos, instructivos, circulares y demás disposiciones reglamentarias de las citadas leyes de 10 de febrero de 1926.

Artículo 5º.- El Ejecutivo Federal podrá introducir en esta ley las reformas que estime oportunas, hasta el 31 de agosto de 1933.

Está ley desapareció el Departamento de Contraloría de la Federación, con lo cual la Secretaría de Hacienda retomaba las funciones del mismo; la desaparición se dio bajo el argumento de que sus actividades de intervención se traducían en inútiles y costosas trabas, cuando por el contrario venía logrando ahorros que excedían con creces su asignación presupuestal, transfiriéndose algunas atribuciones a la Tesorería de la Federación, la cual rendía cuentas a la Secretaría de Hacienda, conservando así el poder

que tenía; dicha Ley establecía en su artículo 1º que “la Tesorería de la Federación es la dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargada del desempeño de las siguientes funciones”: dentro de las cuales se enunciaba la V y VI que consistían en:

“V.- Constituir las responsabilidades a favor de la federación, resultantes de la glosa de cuentas.”

“VI.- Registrar y hacer efectivas las responsabilidades de toda clase, a favor y en contra de la federación.”

En los capítulos II, III, IV, V, VI, del Título Segundo de esta ley se establecía el procedimiento administrativo de ejecución, y en el Título Cuarto capítulos I, II, III, lo relativo a la Glosa y Contabilidad. El capítulo IV de dicho Título, se refería a las Responsabilidades provenientes del manejo irregular de fondos, valores o bienes federales o al cuidado del Gobierno, o de aplicación inexacta de esta ley y sus disposiciones reglamentarias y serían constituidas por la Tesorería de la Federación, estableciendo asimismo los artículos 167 y 168 lo siguiente:

Artículo 167.- Las causas que den origen a las responsabilidades de que trata el artículo anterior, sus efectos jurídicos en el orden penal, civil y administrativo y los procedimientos para hacerlos efectivos, serán determinados por la ley que al efecto se expida.

Artículo 168.- Las responsabilidades a favor y en contra de la Federación que se constituyan conforme a las leyes vigentes y que den origen a un ingreso o egreso, serán registradas y hechas efectivas por la Tesorería de la Federación. Al efecto, la autoridad que las haya constituido, le girará oportunamente los avisos procedentes y le enviará la documentación respectiva.

Como puede verse, el numeral 167 dejó abierta la posibilidad de que conforme a lo preceptuado en el artículo 111 Constitucional, fuera la ley respectiva especial la que estableciera las causas de origen de responsabilidades, en el orden penal, civil y administrativo; así como los procedimientos para hacerlos efectivos.

3.- LEY ORGANICA DE LA CONTADURÍA DE LA FEDERACIÓN DE 1935.

Por decreto de fecha primero de enero de 1935, publicado en el Diario Oficial de la Federación en la misma fecha, se expidió la Ley Orgánica de la Contaduría de la

Federación, la cual derogó en lo que no pugnara con la nueva ley a la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación estableciendo en los transitorios 1º y 2º lo siguiente:

Artículo 1º.- Se derogan las disposiciones de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, de 30 de diciembre de 1932, en la parte que pugne con la aplicación de la presente Ley, así como las demás disposiciones legales que se opongan al cumplimiento de ésta.

Artículo 2º.- Entretanto se expiden las disposiciones reglamentarias de la presente Ley y los instructivos correspondientes, continuarán aplicándose, por lo que se refiere a las materias que la misma comprende y en todo lo que no se opongan a ella, las disposiciones reglamentarias e instructivos relacionados con la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, de 30 de diciembre de 1932.

En el capítulo primero, denominado "Competencia de la Contaduría de la Federación"; en su artículo 4º establecía que la Contaduría de la Federación tendría a su cargo el desempeño de diversas funciones entre las que destacaban las establecidas en las fracciones II y IV que señalaban:

II.- Glosar las cuentas de las oficinas y agentes señalados en la fracción anterior;

IV.- Constituir las responsabilidades a favor de la Federación que resulten de la glosa de cuentas."

En el Capítulo Tercero denominado "Glosa de Cuentas" establecía la forma de intervención de la Contaduría de la Federación en dicho evento.

Es hasta esta ley cuando se establece un real procedimiento para la constitución y registro de las responsabilidades, titulándose así el capítulo quinto de la ley, en nueve artículos que iban del 41 al 49, detallándose en los artículos 43, 44 y 45 los sujetos que podrían incurrir en responsabilidad resarcitoria y la calidad asignada a los mismos según su intervención (Directo, Subsidiario y Solidario) que serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el Fisco, por actos u omisiones que le sean imputables y entrañen dolo, culpa o negligencia de su parte o bien el solo incumplimiento de alguna de las obligaciones o inobservancia de los preceptos que establezcan las disposiciones legales relacionadas con su actuación.

La calidad de los sujetos la establecía el artículo 6º del ordenamiento en cita que establecía que tenían el carácter de agentes de la Federación con manejo de fondos,

valores o bienes los funcionarios y empleados de la Federación que tengan a su cargo la percepción, custodia o distribución de fondos, valores o bienes del Gobierno Federal o aquellos que se encuentren bajo la administración de éste. Asimismo señalaba que quedaban comprendidos dentro del concepto de agentes de la Federación con manejo de fondos, valores o bienes, exclusivamente para los efectos señalados, las oficinas, instituciones, empleados o particulares que, por mandato de la Ley o determinación de alguna autoridad tengan a su cargo en representación o auxilio de la Federación, el manejo de los fondos, valores o bienes indicados.

La prelación del cobro de las responsabilidades constituidas, se exigirán, en primer término del empleado que haya cometido las irregularidades que las originen y subsidiariamente del demás personal, de acuerdo con el orden y naturaleza de las funciones que tenga asignadas, haya debido revisar o autorizar los actos del responsable, dicho personal gozará del beneficio del orden pero no de excusión.

Atento a ello desde que se constituya la responsabilidad a que esté sujeto subsidiariamente, se podrá practicar embargo precautorio respecto a sus bienes, a fin de asegurar los intereses fiscales de la Federación; situaciones que estaban previstas por el artículo 52 de dicho ordenamiento legal.

El numeral 57 establecía que las responsabilidades de que se trata el capítulo quinto se constituirán y exigirán, sin perjuicio de que se imponga a los responsables las sanciones a que se hayan hecho acreedores por la infracción a los preceptos de esta Ley o de otras leyes o disposiciones legales, en que llegaren a incurrir con motivo de los hechos que originen su responsabilidad.

Los artículos 44 y 45 establecían la responsabilidad subsidiaria, en contra de aquellos empleados y agentes que de acuerdo con sus funciones, hayan tenido a su cargo la revisión o autorización de esos actos, con la única salvedad de los casos en que no hayan practicado u otorgado éstas, por causas que no entrañen dolo, culpa o negligencia de su parte.

Asimismo la responsabilidad solidaria a cargo de los particulares en todos los casos en que hayan participado deliberadamente en la comisión de los actos de los llamados funcionarios, empleados y agentes que originen alguna responsabilidad.

En el artículo 47 se establecía la naturaleza de la constitución de las responsabilidades, que era con objeto de indemnizar al Fisco por los daños y perjuicios que le ocasionen los funcionarios, empleados, agentes o particulares antes señalados, como resultado de las irregularidades que cometan en su actuación y se establecerán siempre en efectivo.

Esta ley según lo establecido en el artículo 1º transitorio deroga las disposiciones de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación del 30 de diciembre de 1932 en la parte que pugne con la aplicación de esta Ley, así como de las disposiciones legales que se opongan al cumplimiento de ésta.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL DE 1976.

Esta Ley fue expedida por decreto de fecha treinta de diciembre de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de dicho mes y año, con la finalidad de normar las cuestiones presupuestales que se regían por la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación del 26 de diciembre de 1935, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de dicho año, estableciendo la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que la abrogó, en su artículo 1º y 2º que:

“Artículo 1º.- El presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal se norman y regulan por las disposiciones de esta Ley, la que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Artículo 2º.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo de deuda pública, que realizan:

- I.- El Poder Legislativo,
- II.- El Poder Judicial,
- III.- La Presidencia de la República,
- IV.- Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos* y la Procuraduría General de la República.
- V.- El Departamento del Distrito Federal.*
- VI.- Los Organismos Descentralizados.
- VII.- Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o

* El Departamento del Distrito Federal actualmente tiene otra connotación y categoría por lo que ya no es dable denominarse así sino Gobierno del Distrito Federal, atento a la reforma constitucional en ese sentido.

alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

A los poderes, instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos antes citados se les denominara genéricamente en esta Ley como entidades salvo mención expresa."

Esta Ley, como ya lo señalamos anteriormente abrogó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del 26 de diciembre de 1935, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de dicho mes y año; la función que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en el mundo jurídico tenía, era únicamente la que se establecía en los artículos 1º y 2º antes transcritos, rigiéndose aun recién promulgada lo relativo a las responsabilidades resarcitorias por la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación de 1935, no es sino hasta el veintitrés de diciembre de 1977, que se presentó la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal³³ reformándose los artículos 20, 25, 33, 37, 43 y se adiciona con un capítulo V, denominado de las responsabilidades que comprende del artículo 45 al 49, en la que se expuso lo siguiente respecto del capítulo V y su articulado:

"Por otro lado, se debe señalar que para avanzar en el proceso de reforma administrativa, en este momento se considera conveniente proceder a la abrogación de la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación de 1º de enero de 1935, no solamente por contener disposiciones obsoletas y que nunca se actualizaron, sino por ser contraria a las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que permite la descentralización de la contabilidad en las entidades de la Administración Pública.

Se debe destacar que la abrogación no impedirá que las disposiciones se sigan aplicando a aquellas situaciones acaecidas con anterioridad, en relación con la Cuenta Pública de 1977 y de años atrás, situación que se aprecia a través de un artículo transitorio.

La abrogación de la ley antes mencionada, hace necesario que diversos artículos de la misma que se refieren a las responsabilidades de los daños y perjuicios estimables en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, por considerar necesaria la

³³ Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados. Año II. T. II. N° 55, Diciembre 23 de 1977.

subsistencia de dichas disposiciones, aún con el sistema de liberalización del gasto público y por ser necesaria como complemento de la actividad de glosa de la contabilidad que lleven las diversas entidades.

Los artículos del 45 al 49, reproducen diversos artículos de la actual Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, haciéndoles pequeños ajustes para actualizarlos y hacerlos congruentes con las reformas en materia de gasto público.”

Esta ley, modificada por decreto del 23 de diciembre de 1993, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994 y del 19 de diciembre de 1995, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de dicho mes y año adicionando en la primera reforma únicamente al artículo 2º párrafo primero última parte en lo siguiente: “... y por concepto de responsabilidad patrimonial...”. El mismo a continuado como en la reforma original, ya que dicha adición vino a complementar de manera importante aquellos conceptos de composición del presupuesto, la contabilidad y gasto público, la segunda reforma se refiere a la adición de un párrafo segundo del artículo 30 y se modificaba el hasta esa fecha actual párrafo segundo, que para efectos de este estudio no se hace especial mención por no estimarlo necesario.

En la exposición de motivos ha que se ha hecho referencia se señala⁵⁴ que “El capítulo V de la Ley que se adiciona, es un valioso adelanto en el interés de depurar y democratizar la Administración Pública. Ahora toca al pueblo aplicar este instrumento jurídico con una manera consecuente y creadora... consecuentemente estaremos abrogando la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, sin embargo, queda claro en la exposición de motivos y en el articulado, que se recoge del pensamiento del Presidente Cárdenas todo aquello que para las condiciones del país aun tiene operatividad. Se desecha de la norma aquello cuya realidad la ha rebasado y se incorporan a la Ley expresiones frescas que deben tener vigencia y que de seguro servirán para apuntalar con mayor propiedad el régimen del Gobierno Mexicano.”

La reforma a que nos hemos venido refiriendo fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977 en el cual en sus puntos transitorios establecía:

“Artículo 1º.- El presente Decreto entrará en vigor el 1º de enero de 1978.

⁵⁴ Gaceta Parlamentaria. Año II. T. II. N° 58, Diciembre 27, 1977, página 20.

Artículo 2°.- Se abroga la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación y se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Artículo 3°.- El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto fincará las responsabilidades conforme a lo dispuesto en la Ley orgánica de la Contaduría de la Federación en caso de actos de funcionarios, empleados y agentes de la Federación, así como por los correspondientes a los particulares que hayan participado deliberadamente en la comisión de los actos que originen responsabilidad cuando los daños y perjuicios se hayan ocasionado al Erario Federal con anterioridad al 1° de enero de 1978 y que resulten de la revisión de la contabilidad de la Federación independientemente de la fecha en que se descubran o se comprueben.”

Las disposiciones reglamentarias que se siguieron aplicando para esta Ley, atento a lo dispuesto por el artículo 3° transitorio del decreto de fecha 30 de diciembre de 1976, que reza:

“Artículo 3°.- Las disposiciones reglamentarias y las prácticas administrativas en uso a la fecha de entrada en vigor de la presente ley seguirán teniendo aplicación en lo que no se opongan.”

Fue entre otras el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, de fecha 4 de noviembre de 1964, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de dicho mes y año, mismo que a su vez abrogó al Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación del 19 de noviembre de 1954, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de dicho mes y año, éste último a su vez abrogó el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación del 25 de diciembre de 1947. No fue sino hasta el 18 de noviembre de 1981, en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto del 13 de noviembre de dicho año por el que se expide el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el cual abrogó el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de fecha 4 de noviembre de 1964, al cual ya hicimos referencia, esta ley reglamentaria vigente desde 1981, establece en su capítulo IV denominado de las responsabilidades, que van del artículo 156 al 186 el procedimiento para la constitución y cobro de los pliegos de responsabilidades.

Esta Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento, siguen teniendo vigencia quedando, como ya mencionamos en capítulos anteriores, las atribuciones y facultades en materia de responsabilidades resarcitorias a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por virtud de los artículos segundo, tercero, sexto y séptimo transitorios del decreto publicado en el Diario Oficial de la federación el 29 de diciembre de 1982.

LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE 1936.

Antes de la reforma del 14 de julio de 1999 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de dicho mes y año, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción XXIV del artículo 73, confería al Congreso la facultad de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, hecho que acaeció hasta el 13 de febrero de 1937, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de fecha 31 de diciembre de 1936 con la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual en su capítulo III denominado Responsabilidades, del artículo 10 al 16 establecía las responsabilidades en que pueden incurrir los empleados fiscales así como los de la Contaduría Mayor de Hacienda.

LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE 1978.

Por decreto de fecha 18 de diciembre de 1978, se promulgó una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de dicho mes y año estableciendo en su artículo 7º las atribuciones del Contador Mayor de Hacienda y específicamente en las fracciones VI y X, lo siguiente:

- VI.- Formular los Pliegos de Observaciones que proceden.
- X.- Promover ante las autoridades competentes:
 - a) El fincamiento de las responsabilidades.
 - b) El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal.
 - c) El pago de los recargos, daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o a la del Departamento del Distrito Federal.”

El artículo 17 establecía la obligación de las entidades de conserva indefinidamente en su poder los libros y registro de contabilidad, así como la información financiera correspondiente; obligando a la Contaduría Mayor de Hacienda, el conservar las Leyes

de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación y del entonces Departamento del Distrito Federal y los informes previos y sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública, los Pliegos de Observaciones que formule y las responsabilidades que finque; así como las entidades debían conservar en su poder los documentos justificativos y comprobatorios de la Cuenta Pública, mientras no prescribieran las acciones derivadas de las operaciones en ellos consignadas.

El artículo 20 establecía su párrafo tercero que daría lugar a la determinación de las responsabilidades procedentes y se promovería su fincamiento ante las autoridades competentes si de la revisión aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, o en los ingresos percibidos.

El Capítulo Sexto denominado De las responsabilidades que comprende del artículo 27 al 36, establece los sujetos que incurrir en responsabilidad señalando que será la persona física o moral imputable, que intencionalmente o por imprudencia, cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o a la del entonces Departamento del Distrito Federal estableciéndose en el subsecuente artículo 28 ya de manera específica que en particular serían imputables:

I.- A los causantes del fisco federal o del Departamento del Distrito Federal, por incumplimiento de las leyes fiscales; a los empleados o funcionarios de las entidades por la inexacta aplicación de aquéllas, y a los empleados o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las irregularidades que detecten.

II.- A los funcionarios o empleados de las entidades, por la aplicación indebida de las partidas presupuestales, falta de documentos justificativos o comprobatorios del gasto; a las empresas privadas o a los particulares, que en relación con el gasto del Gobierno Federal o del Departamento del Distrito Federal, hayan incurrido en incumplimiento de las obligaciones contraídas por actos ejecutados, convenios o contratos celebrados con las entidades, y a los empleados o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las irregularidades que detecte; y

III.- A los empleados o funcionarios de las entidades, que dentro del término de cuarenta y cinco días hábiles a que se refiere el artículo 33 de esta ley, no rindan o dejen de rendir sus informes

acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda.

Esta ley definía claramente cual era el objeto del fincamiento de las responsabilidades determinadas en base a la misma que era el de cubrir a la Hacienda Pública Federal o a la del entonces Departamento del Distrito Federal, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero, naturaleza evidentemente resarcitoria y no disciplinaria o sancionatoria.

Las responsabilidades administrativas se fincaban independientemente de las que procedieran por infracciones previstas en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que en su caso impusiera la autoridad judicial.

Según lo dispuesto en esta ley los organismos que integran la administración pública paraestatal, los servidores públicos adscritos a ésta, las empresas privadas o los particulares eran solidariamente responsables con los servidores públicos de las entidades que integran la administración pública centralizada o con los de la Contaduría Mayor de Hacienda, por su coparticipación en actos u omisiones sancionados por la ley, las responsabilidades que se constituían a cargo de los mencionados servidores públicos de las entidades o de la Contaduría Mayor de Hacienda, no eximia a los organismos de la administración pública paraestatal, ni a sus funcionarios o empleados, ni a las empresas privadas o a los particulares, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigía aún cuando las responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

Si de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, se determinará la existencia de responsabilidades, el Contador Mayor de Hacienda tenía la obligación de promover el ejercicio de las acciones correspondientes; entratándose de responsabilidades presuntamente imputables a los llamados altos funcionarios, se estaría a lo dispuesto en los artículos 108, 109, 110 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Contador Mayor de Hacienda en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 7º, fracción VI de la ley que se comenta, formulaba directamente a las entidades correspondientes los pliegos de observaciones derivados de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del entonces del Departamento del Distrito Federal, así como los relacionados con las empresas privadas o con los particulares que hayan sido coparticipes en el ingreso o en el gasto públicos.

De esta actividad realizada, el Contador Mayor de Hacienda debía informar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para los efectos señalados en los artículos

45, 46, 47 y 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que como ya lo señalamos tenía el efecto de proceder, en caso de que no fueran solventados los pliegos de observaciones en el plazo de 45 días, a la formulación del Pliego Preventivo de Responsabilidades, acorde con el artículo 172 del reglamento de la última ley en cita, al respecto el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establecía:

Artículo 33.- Las entidades, dentro de un plazo improrrogable de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, informarán la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre su trámite y medidas dictadas para hacer efectivo el cobro de las cantidades o percibidas por la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal, el resarcimiento de los daños y perjuicios causados y el fincamiento de las responsabilidades en que hayan incurrido sus empleados o funcionarios, así como los organismos de la administración pública paraestatal y sus funcionarios o empleados, las empresas privadas o los particulares, que hubieren intervenido en el ingreso o en el gasto públicos, dando noticia, en su caso, de las penas impuestas, de su monto cuando sean de carácter económico y el nombre de los sancionados.

Cuando los informes no se rindan o dejen de rendirse dentro del plazo señalado, los empleados o funcionarios responsables serán sancionados de acuerdo con lo previsto por el artículo 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, independientemente de las sanciones que procedan por la aplicación de otras leyes.

Las responsabilidades provenientes de los actos u omisiones a que hemos venido haciendo referencia en este apartado se ejercían en el siguiente orden:

I.- En relación con la aplicación de las Leyes de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia:

- a) Al deudor director del fisco federal o del Departamento del Distrito Federal; y
- b) A los empleados o funcionarios fiscales correspondientes y a los de la Contaduría Mayor de Hacienda, en su caso.

II.- En relación con el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a los funcionarios o empleados de las entidades que intervengan en su manejo, según lo dispuesto en el artículo 34 de la ley que se comenta.

Los servidores públicos a quienes se les hubiese determinado una responsabilidad sólo disfrutaban del beneficio de orden, pero no del de excusión y para proceder en contra de los últimos obligados, bastaba que se hubiera requerido de pago a los anteriores, sin que se hubiere obtenido la satisfacción íntegra de la responsabilidad, previo el agotamiento de los recursos legales.

El artículo 36 de dicho ordenamiento establecía las sanciones disciplinarias que el Contador Mayor de Hacienda podía imponer a los servidores públicos adscritos a la Contaduría Mayor de Hacienda a su cargo, que en el desempeño de sus funciones incurrieran en responsabilidad administrativa, siendo las siguientes correcciones:

I.- Multa de \$100.00 a \$10,000.00., y

II.- Suspensión temporal en sus funciones.

Las correcciones señaladas se aplicarán independientemente de que se haga efectiva la responsabilidad que las hubiere motivado y de las sanciones que procedan de acuerdo con lo previsto por los artículos 44, 45 y 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Asimismo el Capítulo Séptimo establecía en tres artículos la manera de computar la prescripción de las responsabilidades de carácter civil o administrativo a que hace referencia la ley y que hayan resultado por actos u omisiones, que era de cinco años posteriores a aquél en que se hubiera originado la responsabilidad.

Las responsabilidades de carácter penal prescribían en la forma y tiempo que fijaran las leyes aplicables al efecto como hasta nuestros días se ha venido dando; la prescripción de las responsabilidades determinadas se interrumpía como cualquier gestión de cobro que hiciera la autoridad competente al responsable, la que según lo dispuesto en el artículo 39 comenzaba a computarse a partir de dicha gestión.

g) LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DEL 2000.

Como ya lo hemos venido analizando, el 14 de julio de 1999, el constituyente permanente reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos a efecto de crear la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, derivado de la iniciativa presentada por el Titular del Ejecutivo Federal con fecha 28 de noviembre de 1995, aprobada previa discusión de la Cámara de Diputados, con 327 votos en pro y 102 en contra y previo análisis y aprobación por los legislativos de los estados, para los efectos constitucionales, es que con fecha 14 de julio de 1999, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de dicho mes y año, se promulgó la reforma de referencia.

En atención a lo anterior y a efecto de reglamentar los artículos constitucionales antes señalados y en específico el numeral 74 Diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática presentaron al pleno de la H. Cámara de Diputados sendas iniciativas.

El 14 de diciembre de 1999 las comisiones unidas de Gobernación y puntos constitucionales, y de programación, presupuesto y cuenta pública de la Cámara de Diputados emitieron el dictamen correspondiente de la iniciativa de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, siendo conocido y aprobado por el pleno de dicho Órgano Legislativo en su calidad de Cámara de origen el 15 de dicho mes y año.

El Senado de la República en su calidad de Cámara Revisora conoció la minuta anterior y las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, Gobernación Primera y Estudios Legislativos Primera de ésta emitieron el 30 de abril del 2000 el dictamen correspondiente, siendo aprobado el mismo en virtud de las modificaciones contenidas en dicho dictamen y lo remitió con él mismo a la Cámara de Diputados el cual previo análisis emitió su dictamen final el 19 de diciembre de 2000, siendo aprobado el 20 de dicho mes y año, por 394 votos a favor y 12 en contra y 2 abstenciones; publicándose dicha ley en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000.

La presente ley a lo largo de su articulado hace referencia a las responsabilidades que pueden determinarse en base a la fiscalización superior, entendida esta como la "facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo el informe de Avance de Gestión Financiera, a cargo de la Cámara"⁵⁵, de los cuales citaremos los que sirven de base al presente estudio.

Se establece la obligación de la Auditoría Superior de la Federación de conservar en su poder la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal y los informes de resultados de su revisión, mientras no prescriban sus facultades para fincar las responsabilidades

⁵⁵ Artículo 2 fracción XI de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000.

derivadas de las supuestas irregularidades que se detecten en las operaciones objeto de revisión, también se conservarán las copias autógrafas de las resoluciones en las que se finquen responsabilidades y los documentos que contengan las denuncias o querellas penales, que se hubieren formulado como consecuencia de los hechos presuntamente delictivos que se hubieren evidenciado durante la referida revisión.

Conforme a lo estipulado en el artículo 14 la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tiene por objeto determinar entre otras cosas las responsabilidades a que haya lugar, así como la imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley.

Para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá entre otras las atribuciones de solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Por lo que hace a la información relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar estricta reserva de dicha información y de las actuaciones y observaciones que realicen y serán responsables por violación de dicha reserva y la prohibición a que se refiere la fracción III del artículo 80 de esta Ley en el sentido de no hacerla del conocimiento de terceros o difundirla de cualquier forma.

La Auditoría Superior de la Federación sólo tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado o que deba mantenerse en secreto, cuando la revisión esté relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, y tendrá la obligación de mantener la misma reserva o secrecía hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan en el Informe del Resultado; precisión importante que evita así la posibilidad de restricción del ejercicio del Órgano de Fiscalización, pero es importante resaltar que en términos de lo previsto en el artículo 28 de dicho ordenamiento la Auditoría Superior de la Federación será responsable solidaria de los daños y perjuicios que en términos de este artículo causen los servidores públicos y profesionales contratados para la práctica de auditorías actuando ilícitamente.

Le compete también fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado, formular

pliegos de observaciones, en los términos de lo dispuesto en el capítulo II del Título Quinto de la ley, previa determinación de los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de dichos entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

Por otro lado se le otorga la atribución de fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado tratándose de las situaciones excepcionales que determina el capítulo único del Título Cuarto de la Ley, que en su artículo 38 establece:

Artículo 38.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por situaciones excepcionales aquéllas en las cuales, de la denuncia que al efecto se presente, se deduzca alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Un daño patrimonial que afecte a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, por un monto que resulte superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;
- b) Hechos de corrupción determinados por autoridad competente;
- c) La afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía;
- d) El riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad, o
- e) El desabasto de productos de primera necesidad.

Derivado de la facultad de constituir responsabilidades, se le otorga también la de conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración que se interponga en contra de las resoluciones y sanciones que aplique, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas;

La Auditoría Superior de la Federación podrá auditar los conceptos reportados en el informe de avance de gestión financiera catalogados como procesos concluidos por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, realizando en su caso las observaciones que deriven de dicha auditoría, disponiendo los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de cuarenta y cinco días para formular los comentarios que

procedan, contados a partir de la notificación de las mismas, notificación que deberá producirse a más tardar el 31 de enero del año siguiente al de la presentación de dicho informe, con el propósito de que sus comentarios se integren al Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente.

La Auditoría Superior de la Federación tendrá un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquel en que la cámara, o en su caso, la comisión permanente reciba la cuenta pública para realizar su examen y rendir a la cámara por conducto de la comisión el informe del resultado correspondiente, dicho informe deberá contener como mínimo lo siguiente:

- a) Los dictámenes de la revisión de la Cuenta Pública;
- b) El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía;
- c) El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes;
- d) Los resultados de la gestión financiera;
- e) La comprobación de los Poderes de la Unión, y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación y en las demás normas aplicables en la materia;
- f) El análisis de las desviaciones presupuestarias, en su caso, y
- g) Los comentarios y observaciones de los auditados.

En el supuesto de que conforme al apartado b) de este artículo, no se cumplan con los objetivos y metas establecidas en los programas aprobados, la Auditoría Superior de la Federación hará las observaciones y recomendaciones que a su juicio sean procedentes, es importante señalar que hasta en tanto no sea rendido el informe se deberá guardar reserva de sus actuaciones y hallazgos.

La Auditoría Superior de la Federación en el Informe del Resultado que rinda ante la Cámara dará cuenta de los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y

denuncias de hechos presuntamente ilícitos, que realice de conformidad con lo dispuesto en la Ley las denuncias darán lugar a que la Auditoría Superior de la Federación requiera a las entidades fiscalizadas revisiones de conceptos específicos vinculados de manera directa con las denuncias, dicho requerimiento deberá aportar indicios probatorios razonables mediante los que se presuma que la irregularidad ocasionó un daño al Estado en su Hacienda Pública o al patrimonio de los Entes Públicos Federales.

Recibido el requerimiento las entidades fiscalizadas rendirán dentro de los 75 días contados a partir de la recepción del mismo, un informe con el resultado de sus actuaciones y en su caso de las sanciones que haya impuesto o a las que se hubieran hecho acreedores los servidores públicos involucrados, se señala que este informe en ningún caso contendrá información de carácter reservado.

Esta obligación de informar deriva de la atribución a dicha entidad concedida, cuando con motivo de la revisión a la cuenta pública se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar, esta disposición se refiere a aquellas afectaciones al erario público federal con su participación o aportación de fondos públicos de carácter federal a los Estados o Municipios y que redundan en perjuicio de carácter económico o aun no siéndolo puedan ser cuantificable o sancionable pecuniariamente.

Si transcurrido el plazo de 75 días la entidad fiscalizada, sin causa justificada, no presenta el informe respectivo, la Auditoría Superior de la federación procederá a fincar las responsabilidades disciplinarias que correspondan por la inobservancia del requerimiento en el plazo establecido e impondrá a los servidores públicos responsables una multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Su reincidencia se podrá castigar con una multa hasta del doble de la ya impuesta, además de que podrá promover la destitución de los responsables ante las autoridades competentes. El fincamiento de éstas responsabilidades y la imposición de sanciones no relevará al infractor de cumplir con las obligaciones o regularizar las situaciones que motivaron las multas, a este respecto el artículo 42 establece:

Artículo 42.- Cuando la Auditoría Superior de la Federación, además de imponer la sanción respectiva, requiera al infractor para que en un plazo determinado, que nunca será mayor a cuarenta y cinco días, cumpla con la obligación omitida motivo de la sanción y éste incumpla, será sancionado como reincidente.

Para proceder a imponer la multa que corresponda, la Auditoría Superior de la Federación deberá oír previamente al presunto infractor y tener en cuenta sus condiciones económicas, así como la gravedad de la infracción cometida, su nivel jerárquico y la necesidad de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones contenidas en esta Ley, lo dispuesto en el presente Capítulo, no excluye la imposición de las sanciones que conforme a ésta u otras leyes fueren aplicables por la Auditoría Superior de la Federación ni del fincamiento de otras responsabilidades.

El Capítulo II de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, denominado "Del Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias", abarca del artículo 46 al 58, define para los efectos de esta Ley los sujetos que incurrir en responsabilidad:

I.- Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

II.- Los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus Informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación, y

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

La naturaleza de las responsabilidades que conforme a esta Ley se finquen, tiene por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio.

Las responsabilidades resarcitorias a que se refiere la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos y serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria. Las responsabilidades resarcitorias que se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.

Es de señalarse que la imposición de las responsabilidades resarcitorias o las sanciones a que se hubieran hecho acreedores los servidores públicos, empresas privadas o particulares no exime a éstos del cumplimiento de sus obligaciones, el cual se les exigirá aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente, con lo que se garantiza que no se sustituya el cumplimiento de una obligación por una sanción y redunde esto en un cumplimiento voluntario.

La Auditoría Superior de la Federación, con base en las disposiciones de esta Ley, formulará los pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, la cual deberá contabilizarse de inmediato y los entes fiscalizados dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación; cuando los pliegos de observaciones no sean solventados dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos presentados no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventar las observaciones, iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a que se refiere el capítulo III del Título Quinto y en su caso, aplicará las sanciones pecuniarias a que haya lugar en los términos de esta Ley.

El citado Capítulo III establece el procedimiento para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias así como la supletoriedad en todas las cuestiones relativas al procedimiento y apreciación de las pruebas y desahogo del recurso de

reconsideración no previstas en dicho Capítulo, en los que se observarán las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, otorgándole a las multas y sanciones resarcitorias a que se refiere esta Ley, el carácter de créditos fiscales debiéndose fijar en cantidad líquida por la Auditoría Superior de la Federación, y hacerse efectivos conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece el Código Fiscal de la Federación.

Innovación importante reviste el hecho de que el importe de las sanciones resarcitorias que se recuperen en los términos de esta Ley, deberá ser entregado, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien es la encargada por medio del Servicio de Administración Tributaria de instruir el Procedimiento Administrativo de Ejecución, a las respectivas tesorerías de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que sufrieron el daño o perjuicio respectivo, dicho importe quedará en dichas tesorerías en calidad de disponibilidades y sólo podrá ser ejercido de conformidad con lo establecido en el presupuesto.

Al igual que la mayoría de los actos administrativos las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación, podrán ser impugnadas por el servidor público o por los particulares, personas físicas, o morales, ante la propia Auditoría Superior de la Federación, mediante el recurso de reconsideración o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El recurso de reconsideración deberá interponerse dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del pliego o resolución recurrida estableciéndose las bases conforme a las cuales deberá sujetarse dicho recurso proveyéndose que la interposición del recurso suspenderá la ejecución del pliego o resolución recurrida, si el pago de la sanción correspondiente se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación.

En esta ley se establece que: Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer las sanciones prescribirán en cinco años, este plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo. En todos los casos, la prescripción se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento establecido en el artículo 53 de esta Ley, asimismo refiere que las responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal que resulten por actos u omisiones, prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables, y cualquier gestión de cobro que haga la autoridad competente al responsable, interrumpe la

prescripción de la sanción impuesta, prescripción que, en su caso, comenzará a computarse a partir de dicha gestión.

Entre las atribuciones que otorga la ley al Auditor Superior de la Federación están las de presentar denuncias y querellas en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en los casos de presuntas conductas delictivas de servidores públicos y en contra de particulares cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran implicar la comisión de un delito relacionado con daños al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, así como denuncias al juicio político de conformidad con lo señalado en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como la de solicitar ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan en los términos de esta Ley de Fiscalización Superior.

El artículo 77 establece que: Sin perjuicio de su ejercicio directo por el Auditor Superior y de conformidad con la distribución de competencias que establezca el Reglamento Interior, corresponden a los Auditores Especiales entre otras las facultades las siguientes:

VII.- Formular las recomendaciones y los pliegos de observaciones que deriven de los resultados de su revisión y de las auditorías, visitas o investigaciones, las que remitirá a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales;

VIII.- Instruir los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio estimable en dinero que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, conforme a los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables;

IX.- Resolver el recurso de reconsideración que se interponga en contra de sus resoluciones,

X.- Recabar e integrar la documentación y comprobación necesaria para ejercitar las acciones legales en el ámbito penal que procedan como resultado de las irregularidades que se detecten en la revisión, auditorías o vistas que practiquen;

XI.- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades en que incurran los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

El Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, tendrá atribuciones para elaborar los documentos necesarios para que la Auditoría Superior de la Federación presente denuncias y querrelas penales en el caso de conductas que pudieran constituir ilícitos en contra de la Hacienda Pública o el patrimonio de los entes públicos federales, así como para que promueva ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

El artículo 81 establece que el Auditor Superior de la Federación podrá ser removido de su cargo por las causas graves de responsabilidad administrativa que en el catálogo de dicho artículo se señalan dictaminando la Cámara sobre la existencia de los motivos de la remoción del Auditor Superior de la Federación por causas graves de responsabilidad administrativa, y deberá dar derecho de audiencia al afectado, la remoción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Los Auditores Especiales podrán ser removidos por las causas graves a que se refiere el mencionado artículo 81, por el Auditor Superior de la Federación o la Comisión de Vigilancia; asimismo estos y el Auditor Superior de la Federación, y los demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, se sujetarán a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las demás disposiciones legales aplicables por irregularidades en el desempeño de sus funciones.

Para la evaluación a efecto de verificar si la Auditoría Superior de la Federación cumple con las funciones que le confiere la ley y la Constitución Federal, existirá una unidad encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, denominada Unidad de Evaluación y Control, la cual formará parte de la estructura de la Comisión, esta área aun y cuando no se establezca de esta manera será el Órgano Interno de Control, las atribuciones a esta área conferidas, se realizaban anteriormente por el Coordinador de Control y Auditoría Interna atento a lo dispuesto por el artículo 32 del abrogado Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda del 10 de agosto de 2000, sin embargo y toda vez que al 12 de septiembre de 2001 aun no se designaba titular de la nueva Unidad de Evaluación y Control, las funciones seguirán realizándose por dicho coordinador hasta en tanto se autoriza la estructura respectiva y se designa titular, seguirá realizando dichas funciones, ello atendiendo a lo preceptuado en los transitorios TERCERO y CUARTO del decreto de fecha cinco de septiembre de 2001 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de dicho mes y año, por el que se expide el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

III.- PLIEGO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS

A) PLIEGO DE OBSERVACIONES

Como ya lo señalamos en capítulos precedentes el pliego de responsabilidades tiene por objeto reparar o resarcir los daños y perjuicios estimables en dinero que se causen a la Hacienda Pública Federal, con motivo del manejo irregular que los servidores públicos o en su caso los particulares, realicen respecto de los fondos, valores y recursos económicos federales a su cargo, determinándose en cantidad líquida el probable daño al erario federal.

El artículo 46 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece los sujetos de responsabilidad resarcitoria, así como las causas que pueden dar origen al fincamiento de dicha responsabilidad estableciendo las siguientes:

- I.- Los Servidores Públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.
- II.- Los Servidores Públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la auditoría superior de la federación, y
- III.- Los Servidores Públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la cuenta pública no formulen las observaciones sobre la situación de las irregularidades que detecten.

En la Ley de Fiscalización que se comenta, se establece la figura del Pliego de Observaciones, de los cuales a capítulos anteriores se definió existen varios tipos que eran:

“Los pliegos de observaciones tendrán por objeto consignar y subsanar las irregularidades encontradas al realizar algún acto de vigilancia, que no impliquen daños y perjuicios al Erario Federal ya sea por errores técnicos en la formulación o rendición de las cuentas, o bien, se detecten prácticas inconvenientes que puedan lesionar los intereses de la Federación, estos pliegos se dividen en tres tipos a saber:

Pliegos de observaciones por falta de justificación, que son los documentos en los cuales se consignan irregularidades en que incurren los servidores públicos al realizar operaciones relacionadas con el manejo de Fondos y Valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, cuando estas son realizadas sin que exista disposición expresa, que establezcan el derecho de la federación para efectuar un cobro o la obligación de hacer un pago, o cuando dichas operaciones no reúnan los requisitos necesarios.

Pliegos de observaciones por falta de comprobación, son los documentos en los que se consignan las irregularidades en que incurren los servidores públicos que realizan operaciones que afecten los Fondos y Valores propiedad o al cuidado de la Federación, estando dichas operaciones debidamente justificadas, pero no amparadas con los documentos respectivos que demuestren que el cobro o el pago fueron efectuados, o bien que los documentos carezcan de alguno de los requisitos legales.

Pliegos de observaciones de orden, son los documentos en los que se consignan deficiencias y errores técnicos del servidor público, o bien que éste haya sostenido prácticas inconvenientes, que de no evitarse pudiesen producir lesiones a la Federación.

En los pliegos de observaciones no se determina la intencionalidad del sujeto, sino que se formulan atendiendo a conductas ya realizadas por el mismo, en estos pliegos se solicita la convalidación o regularización de la operación, fijándole al sujeto un plazo que no podrá exceder de 45 días.”

La fracción I del mencionado artículo 46, es la que de manera esencial establece los sujetos y las causas que dan origen como ya lo señalamos a la formulación del denominado pliego de observaciones el cual tiene las características que se detallaron respecto del pliego preventivo de responsabilidades, que es la base con la que se da inicio al procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, ello cuando no se solvente dentro del plazo improrrogable de 45 días hábiles.

En estos casos, cuando los Servidores Públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales no rindan los informes para la solventación de los pliegos de observaciones, se estaría actualizando la responsabilidad prevista en la fracción II del artículo 46 en cita, con lo cual se busca que los encargados de proporcionar los

elementos para la solventación lo hagan de manera oportuna y en un término perentorio, so pena de sanción; cabe señalar que el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 18 de diciembre de 1978 en relación con el 28 fracción III, establecía en su último párrafo lo siguiente:

“Cuando los informes no se rindan o dejen de rendirse dentro del plazo señalado, los empleados o funcionarios responsables serán sancionados de acuerdo con lo previsto por el artículo 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, independientemente de las sanciones que procedan por la aplicación de otras leyes.”

La referencia a que alude dicho precepto legal es a la que contenía la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal al tenor siguiente:

“Artículo 48.- La Secretaría de Programación y Presupuesto podrá imponer las siguientes correcciones disciplinarias a los funcionarios y empleados de las entidades a que se refiere el artículo 2º de esta Ley que en el desempeño de sus labores incurran en faltas que ameriten fincamiento de responsabilidades:

I.- Multa de \$100.00 a \$10,000.00

II.- Suspensión temporal de funciones.

La multa a que se refiere la fracción I se aplicará en su caso, a los particulares que en forma dolosa participen en los actos que originen la responsabilidad.

Las correcciones disciplinarias señaladas se aplicarán independientemente de que se haga efectiva la responsabilidad en que hubiere incurrido.”

Esto pone de manifiesto que la sanción ha que se hacían acreedores las personas que se ubicaban en tal hipótesis era de carácter disciplinario y no resarcitorio.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación no establece claramente esta diferencia, entendiéndose que a los servidores públicos que se ubiquen en la hipótesis del párrafo II del mencionado artículo 46 serán sancionados por responsabilidad resarcitoria, pero el numeral 49 y 50 de este ordenamiento trata de aclarar tal falta de precisión al señalar que:

Artículo 49.- Las responsabilidades resarcitorias señaladas, se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.

Artículo 50.- Las responsabilidades que se finquen a los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales y de la Auditoría Superior de la Federación, no eximen a éstos ni a las empresas privadas o a los particulares, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

Con lo cual podría decirse que la sanción aplicable a estos sujetos (hipótesis de la fracción II), será de carácter disciplinario y no resarcitorio; a este respecto y si bien es cierto no se establece en esta ley el tipo de sanción resarcitoria a que se pueden hacer acreedores los infractores de la fracción II del artículo 46 serían las que prevé el artículo 40, de la ley en cita que es multa de 100 a 600 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal o del doble de la ya impuesta en caso de reincidencia y hasta la promoción de la destitución ante las autoridades competentes, así como las que actualmente prevé el artículo 49 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que en términos generales contiene lo mismo que el anterior 48 de dicha ley. Lo anterior se deduce de lo preceptuado por el artículo 6 fracción XIX del Reglamento Interno de la Auditoría Superior de la Federación, que faculta al Auditor Superior de la Federación para "aplicar a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación las sanciones que procedan por responsabilidades administrativas en el desempeño de sus funciones, distintas a las que corresponda aplicar a la Unidad de Evaluación y Control, por acuerdo de la comisión" tal precisión aclara que existen otro tipo de sanciones disciplinarias que puede determinar la Auditoría Superior de la Federación, distintas a las de su Órgano de Control Interno que es la Unidad de Evaluación y Control y que por ende son las que prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por último la hipótesis señalada en la fracción III del artículo 46, es aplicable para los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, dicha hipótesis la prevé la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978 en la segunda parte de la fracción I del artículo 28 que establecía:

**"Artículo 28.- Las responsabilidades serán imputables:
I... y a los empleados o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las irregularidades que detecten."**

Se considera que la adecuación del sujeto a la conducta establecida, trae como consecuencia también una sanción de carácter disciplinario mas no resarcitoria, esta

postura nuestra pareciera contraponerse a lo preceptuado en la fracción II del artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que establece: "La indemnización invariablemente deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, o ambos, y se actualizará para efectos de su pago en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

a) AUTORIDAD FACULTADA PARA CONSTITUIRLO.

Este pliego de observaciones, conforme a lo establecido en el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación del cinco de septiembre de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de dicho mes y año, en su fracción X, artículo 5º, corresponde formularlo al Auditor Superior de la Federación, facultad que según lo preceptuado en el referido artículo 5º, será delegable, asimismo establece en la fracción VII del artículo 6º la facultad no delegable de autorizar los pliegos de observaciones que procedan; dicho instrumento también puede ser formulado por los Auditores Especiales, sin perjuicio de su ejercicio directo por el Auditor Superior, según lo dispuesto por la fracción XXIX del artículo 7 de dicho reglamento, así como de la fracción VII del artículo 77 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; corresponde asimismo al Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos someter a consideración del auditor superior y de los auditores especiales los pliegos de observaciones que deriven de las auditorías visitas e inspecciones que realicen las áreas de dicha Auditoría Superior, atento a lo establecido en la fracción VII del artículo 12 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo conforme a lo establecido en la fracción XIV del artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se otorga la atribución de manera general a la Auditoría Superior de la Federación para el fincamiento de dichos instrumentos en los términos siguientes:

"Artículo 16 Para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

XIV.- Formular pliegos de observaciones, en los términos de esta ley."

Para la constitución o formulación de estos pliegos de observaciones se plantearían bajo diversas situaciones como la falta de justificación, de comprobación o de orden, ya que algunos de estos podían dar lugar a una responsabilidad resarcitoria o a la disciplinaria según sea el caso y conforme se cumpla o no con la obligación de solventar o de no

formulación del pliego, esto último por parte de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación.

b) PLAZOS PARA SU FINCAMIENTO.

Los plazos para el fincamiento de las responsabilidades e imponer en su caso sanciones son de cinco años, transcurridos los cuales operará a favor de los probables responsables la prescripción; es importante establecer que dicho plazo comenzará a correr a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos, la prescripción a que alude el artículo 63 de dicha ley, se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento establecido en el artículo 53 de la misma.

Cabe señalar que esta disposición refiere el mismo plazo al establecido por el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación.

Estos preceptos si bien es cierto hay coincidencia en el tiempo, hablan de figuras diferentes que es la Prescripción y la Caducidad; la Caducidad es: sinónimo de perención:⁵⁶

“La palabra Caducidad implica la acción o el efecto de caducar, perder su fuerza una ley o un derecho. Doctrinalmente se entiende como una sanción por falta de ejercicio oportuno de un derecho. El legislador subordina la adquisición de un derecho a una manifestación de voluntad en cierto plazo o bien permite una opción. Si esa manifestación no se produce en este tiempo, se pierde el derecho o la opción.”

⁵⁶ Diccionario Jurídico Mexicano.- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1993, pág. 371.

La prescripción es: Palabra compuesta del latín: *preco* que significa con anterioridad, y *scriptun-*; neutro, que significa escrito, redacción, composición, escrito con anterioridad.⁵⁷

“La prescripción es la adquisición de un derecho real o la extinción de un derecho o acción de cualquier clase, por el transcurso del tiempo, en las condiciones previstas en la ley... En materia procesal, se establecen plazos para ejercer la acción del actor, y cuando no se hace valer esta acción dentro de los plazos concedidos por la ley, opera la prescripción.”

El artículo 1135 del Código Civil Federal, establece que la prescripción es un medio de adquirir bienes o de liberarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo, y bajo las condiciones establecidas por la ley.

A nuestro juicio la prescripción opera desde el día siguiente al en que se realiza la conducta irregular y es de cinco años en el caso que nos ocupa y una vez determinada ésta dentro del plazo, empieza a correr la caducidad.

El artículo 64 de la ley establece que las responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal que resulten de actos u omisiones, prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables; situación que una vez más pone de manifiesto lo que en capítulos anteriores se ha venido argumentando, que es la independencia de las responsabilidades resarcitorias determinadas por la conducta desplegada por el infractor, en relación con las de otro carácter que por la misma pueda este hacerse acreedor.

Es importante resaltar que este plazo de cinco años que prevén estos dos ordenamientos (esencialmente el que establece la Ley de Fiscalización Superior de la Federación) no es acorde con el mandato constitucional establecido en el artículo 114 último párrafo, que establece: “La ley señalara los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones a 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”, de lo que se desprende que los que no sean graves la prescripción debe ser menor a tres años, sin embargo dicha situación no se especifica en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ni su reglamento lo que parecería un conflicto ya que por un lado se podría afirmar que la naturaleza de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación es la

⁵⁷ Derecho Procesal, Colección Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 4, Colegio de Profesores de Derecho Procesal, Facultad de Derecho de la UNAM, Editorial Harla, México, diciembre de 1997, página 154.

de Autoridad Fiscal y por ello se adecuaría su función o actuar con lo previsto en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación que a la letra dice:

“Artículo 67.- Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquél en que: ...”

Por otro lado, al hablarse de responsabilidades resarcitorias se debiera establecer en la Ley de Fiscalización los casos graves para que estuviera acorde con lo preceptuado por el artículo 114 Constitucional, tal vez la intención del legislador fue en el sentido de que la importancia y trascendencia que revestían las revisiones del Órgano Fiscalizador eran de tal magnitud que los hallazgos por este determinadas debían ser mayores a los establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo esa posición no esta prevista en la carta fundamental ya que ésta se refiere a situaciones graves.

Asimismo no se hace diferenciación de las responsabilidades resarcitorias y las disciplinarias, en cuanto a la prescripción, aun y cuando deja libres las otras opciones.

c) AUTORIDAD FACULTADA PARA SU EJECUCIÓN

El artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su último párrafo establece lo siguiente: “El poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.”

Conforme a lo establecido en el artículo 53, fracción VI de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, una vez determinada la existencia de responsabilidades, el Auditor Superior de la Federación fincará el Pliego Definitivo y una vez notificado a los que tengan la calidad de responsables en el mismo, remitirá un tanto autógrafo de éste a la Tesorería de la Federación para el efecto de que ésta, si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, no es cubierto, se haga efectivo en términos de ley mediante el procedimiento administrativo de ejecución, previsto por el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 145 y subsecuentes.

Asimismo cuando los responsables sean servidores públicos, dicho pliego será notificado al representante de los poderes de la unión y de los entes públicos federales según corresponda y al Órgano Interno de Control.

La indemnización en cantidad líquida que sustenten los pliegos de referencia, deberá de manera invariable, ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y se actualizará para efectos de su pago en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar a la Tesorería de la Federación proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables, esto es con la finalidad de garantizar el cobro de la sanción impuesta, solo cuando haya sido determinada en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria.

El presunto o presuntos responsables podrán solicitar la sustitución del embargo precautorio, por cualquiera de las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación, a satisfacción de la Auditoría Superior de la Federación.

En los dos párrafos anteriores hacemos mención de lo que establece el artículo 53 fracción II, en referencia al presunto o presuntos responsables, toda vez que se está haciendo referencia en la ley a la probable responsabilidad y embargo precautorio la sanción aun no ha sido impuesta y por tanto determinada en cantidad líquida, que son solo materia de las responsabilidades definitivas; queda claro que estas situaciones no se refieren a los pliegos de observaciones que formula la Auditoría Superior de la Federación, en los que se determina ya en cantidad líquida la presunta responsabilidad de los infractores, conforme a lo dispuesto por el artículo 51 de la ley de dicha entidad ya que se habla de responsabilidad resarcitoria y no de probable responsabilidad resarcitoria.

Una vez que la Tesorería de la Federación recibe el pliego definitivo de responsabilidades resarcitorias, procede en términos de lo dispuesto en el artículo 151 del Código Fiscal de la Federación a requerir el pago del crédito Fiscal determinado a los responsables, para que se realice en el plazo de 15 días que dispone el artículo 53 fracción II de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y en caso de no ser cubierto, hacerlo efectivo en términos de ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, una vez que la Tesorería ha empezado a realizar las acciones necesarias para el cobro de las sanciones resarcitorias, deberá informar semestralmente a la Auditoría Superior de la Federación y a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, de dichos trámites para la ejecución de los cobros respectivos y en su caso el monto recuperado.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 57 de dicha ley el importe de las sanciones resarcitorias que se recuperen en los términos de esta ley, deberá ser entregado por la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las respectivas tesorerías de los poderes de la unión y entes públicos federales, entendidos estos últimos a como "los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinan las leyes"⁵⁸ que sufrieron el daño o perjuicio respectivo. Dicho importe quedará en las tesorerías en calidad de disponibilidades y solo podrá ser ejercido de conformidad con lo establecido en el presupuesto.

f) PROCEDIMIENTO PARA EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS. (GARANTIA DE AUDIENCIA)

El Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece en su artículo 169 la figura de la inconformidad, la cual tendrá lugar en contra de los hechos que dieron origen al pliego preventivo de responsabilidades, mediante escrito que deberá ser presentado ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dentro de los veinte días hábiles siguientes al de su notificación, en el cual expresarán las razones de su inconformidad y podrán ofrecer únicamente las pruebas documentales que estimen pertinentes, acompañándolas o rindiéndolas dentro de los quince días hábiles siguientes al de la presentación de su escrito, actuaciones que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo deberá tomar en cuenta al calificar el pliego; asimismo establece que cuando el o los responsables no hagan uso de los derechos que se establecen se les tendrá por conformes con los hechos asentados en el pliego.

Esta inconformidad que se señala en la citada ley, no tiene el carácter de recurso, sino que el mismo reviste la garantía de audiencia, ser oído y vencido; sin embargo esta figura ya no se consideró dentro de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ya que si bien es cierto el artículo 6° de ésta misma establece que: "A falta de disposición expresa en la ley, se aplicarán en forma supletoria y en lo conducente, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las disposiciones relativas del Derecho Común, Substantivo y Procesal." por lo que la figura a que nos hemos referido, ni siquiera se menciona en la citada Ley de Fiscalización y por lo tanto la misma aun cuando se contemple en uno de los ordenamientos supletorios no es aplicable a la misma, toda vez que para ser aplicada debiera cumplir con ciertos requisitos que según criterio de la Suprema Corte de Justicia son los siguientes:

⁵⁸ Artículo 2° fracción V de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XV-II, Febrero de 1995, Tesis: IV.3º.199K, página: 563.

SUPLETORIEDAD.- La supletoriedad de la ley, sólo se surte cuando, en determinada institución jurídica prevista por la ley a suplir, existen lagunas u omisiones, las cuales podrían ser subsanadas con las disposiciones que la ley supletoria contenga en relación a dicha institución jurídica, pero de ninguna manera la supletoriedad tendrá el alcance de aplicar dentro de la codificación especial relativa, instituciones o requisitos no contemplados en la ley a suplir.⁵⁹

Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 76, Abril de 1994, Tesis: I.4º.C.J/58, página: 33.

SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE.- Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustención de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.⁶⁰

La situación de la no existencia de la figura en mención, se debe al hecho de que la Ley de Fiscalización Superior, combinando lo que establece el artículo antes señalado y el

⁵⁹ TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO. Amparo directo 898/94. Hugo Jaime García. 11 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Cerdán Lira. Secretario: Raúl Alvarado Estrada.

⁶⁰ CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 124/92. Microtodo Azteca, S.A. de C.V. 6 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera. Amparo en revisión 958/91. Desarrollo Galerías Reforma, S.A. de C.V. 19 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera. Amparo en revisión 1433/92. Gilberto Flores Aguilar y otros. 26 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Alejandro Villagómez Gordillo en sustitución de la Magistrada Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera. Amparo en revisión 3582/92. Tumbo de la Montaña, S.P.R. de R.L. 9 de julio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Luis Artellano Hobelesberger. Amparo en revisión 604/94. Videotique, S.A. de C.V. y otros. 17 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ma. Elisa Delgadillo Granados.

170 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que establece: "Las entidades formularán a sus funcionarios y demás personal, cuando proceda, observaciones de orden por falta de comprobación o por falta de justificación y, cuando las mismas no fueran solventadas en un término de CUARENTA Y CINCO DÍAS e implicaran un daño o perjuicio estimable en dinero, se constituirá el Pliego Preventivo de Responsabilidades.

En los mismos términos procederán los coordinadores de sector respecto de los funcionarios y demás personal de las entidades comprendidas en las fracciones VI a VIII del artículo 2º de la Ley que se ubiquen en los respectivos sectores."

Otorga hoy en su artículo 52 en relación con el 53 de la Ley de Fiscalización Superior ese derecho de audiencia y poder ser oído y vencido en juicio, estableciendo que si dentro de un plazo improrrogable de CUARENTA Y CINCO días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de los Pliegos de Observaciones deberán solventarse los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación y en caso de no solventarse en dicho plazo, o la documentación y argumentos no sean suficientes a juicio de dicha Auditoría Superior para solventar las observaciones, se iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a que se refiere el capítulo III del Título Quinto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en el cual ya se establece un procedimiento en forma de juicio, muy similar al que establece el artículo 64 fracciones I, II y III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con algunas modificaciones y adiciones en tiempos, situaciones, detalles que son materia del siguiente apartado de este trabajo.

Conforme a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que fue abrogada por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se establecía en su artículo 7º entre las atribuciones del Contador Mayor de Hacienda la de formular los pliegos de observaciones que procedan; asimismo el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, en su artículo 5º establecía entre otras facultades del Contador Mayor de Hacienda la de expedir los pliegos de observaciones que procedan.

Por su parte y en relación a los Pliegos de Observaciones, el artículo 172 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece:

"Artículo 172.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo calificará invariablemente los pliegos preventivos de responsabilidades que reciba, confirmándolos, modificándolos o cancelándolos.

Tratándose de los pliegos de observaciones que remita la Contaduría Mayor de Hacienda, se procederá a constituir la responsabilidad respectiva, cuando las entidades informen que dichos pliegos no fueron solventados.

La Secretaría se coordinará con la Contaduría Mayor de Hacienda para establecer las medidas administrativas convenientes que permitan constituir en forma expedita las responsabilidades derivadas de los pliegos de observaciones.”

Con la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se estableció un capítulo denominado “Del procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias” el cual se sujetará al procedimiento establecido en el artículo 53 señalando que se citará personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia aclarándose que entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles; haciéndoles saber los hechos que se les imputan y que sean causa de responsabilidad probable en los términos de lo preceptuado en dicha Ley, señalando el lugar, día y hora, en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su interés convenga, por si o por medio de un defensor; apercibidos que de no comparecer sin justa causa, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo. Si en la audiencia la Auditoría Superior de la Federación encontrara que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias. A dicha audiencia puede asistir el representante de los Poderes de la Unión o de los entes públicos federales, que para tal efecto designen.

La siguiente etapa posterior a la contestación de las imputaciones planteadas en la citación es la del desahogo de pruebas, si las hubiere, realizándose esto, cuando así sea posible en la misma audiencia, y una vez concluido ese desahogo y no exista cuestión pendiente por resolver la Auditoría Superior de la Federación emitirá la resolución que en derecho proceda, dentro de los sesenta días hábiles siguientes pronunciándose sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente, a el o los sujetos responsables.

La indemnización invariablemente deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, o ambos, y se actualizará para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación en tratándose de

contribuciones y aprovechamientos, notificará a los responsables dicho pliego, remitiendo un tanto autógrafo del mismo a la Tesorería de la Federación, para el efecto de que si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, éste no es cubierto, se haga efectivo mediante el procedimiento administrativo de ejecución que prevé el Código Fiscal de la Federación. Durante esta fase del procedimiento en vía de ejecución el presunto o presuntos responsables podrán solicitar a la Tesorería de la Federación la sustitución del embargo precautorio, por cualquiera de las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación, a satisfacción de la Auditoría Superior de la Federación.

Cuando los responsables sean servidores públicos, dicho pliego será notificado al representante de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, según corresponda y al órgano de control interno respectivo.

La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar a la Tesorería de la Federación proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta, sólo cuando haya sido determinada en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria respectiva.

El procedimiento que se cita es similar, salvo algunas situaciones especiales al que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en su artículo 64, que para mayor precisión se cita a continuación:

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

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

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

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

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

representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III.- Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen una 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 hará constar expresamente esta salvedad.

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

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

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá

autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.

Con la salvedad de que lo marcado en la fracción IV no se encuentra previsto en la Ley de Fiscalización Superior, pero contrario a lo que establece el artículo 45 de la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de que será aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal, el artículo 54 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, establece que: "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en este capítulo, así como en la apreciación de las pruebas, y desahogo del recurso de reconsideración, se observarán las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo."

Sin embargo aquí cabría resaltar que el artículo 1º de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece que:

"Artículo 1º.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicias agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas."

Esta situación no es congruente con la exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ello en virtud de que al referirse esta ley a las excepciones antes mencionadas señala que: "No obstante que dichos entes forman parte de la estructura de organización del Poder Ejecutivo, por razón de las funciones que se le tienen encomendadas por la propia Constitución, sus leyes orgánicas y diversos ordenamientos legales, se apartan del común denominador de las que son propias en el

quehacer de la función administrativa, y por ello se consideró conveniente excluirlas de la aplicación de esta ley, máxime que dichos entes ejercen funciones en un ámbito de materias en lo sustantivo y en lo adjetivo perfectamente definidas desarrolladas y detalladas." ello se afirma en el sentido de que como ya se mencionó el procedimiento y el recurso previstos, guardan gran similitud con el previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a la cual se excluye de la aplicación de la citada Ley Federal de Procedimiento Administrativo; pues en todo caso el recurso que prevé la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se pudo haber llamado de revisión y no de reconsideración, o mas aun como el que prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que es el de revocación.

Por su parte el artículo 186 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Pública Federal, establece:

Artículo 186.- En virtud de que las responsabilidades constituyen créditos fiscales, la aplicación de este reglamento se entenderá sin perjuicio de las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, en lo conducente.

En el proyecto de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que fue aprobada por la Cámara de Diputados y enviada a la de Senadores para su análisis, establece en su artículo 46 la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, queriendo terminar así con la controversia existente entre lo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el citado artículo 45 y la concepción de que por ser de naturaleza administrativa el procedimiento para la determinación de responsabilidades, era aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles. Importante reforma se dará, toda vez que también está en análisis por parte del Congreso la ley del Juicio Político y Declaración de Procedencia con lo que sus promotores buscan la continuidad de la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero separadamente evitando mescolanzas innecesarias.

B.- PLIEGO DEFINITIVO DE RESPONSABILIDADES (PLIEGO DE RESPONSABILIDADES)

Como ya se ha venido narrando el procedimiento de calificación es la base para que se constituya el pliego de responsabilidades que como ya quedó definido es el documento jurídico contable en el que se consigna en cantidad líquida el daño o perjuicio causado a la Hacienda Pública Federal, el o los sujetos responsables sean estos servidores públicos o particulares, así como la clase de responsabilidad en que hubieran incurrido directa, subsidiaria o solidaria según sea el caso.

a) CREDITO FISCAL

Este instrumento Pliego de Responsabilidades resarcitorias, por disposición de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación tendrá el carácter de crédito fiscal, según reza el artículo 55 de dicha ley:

Artículo 55.- Las multas y sanciones resarcitorias a que se refiere la presente Ley, tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida por la Auditoría Superior de la Federación, haciéndose efectivas conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece la legislación aplicable.

Como ya se señaló el Código Fiscal de la Federación establece la definición de crédito fiscal en su artículo 4 que dice:

ARTÍCULO 4.- Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores público o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

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

Lo que nos lleva a la definición planteada en capítulos anteriores (generalidades) en el sentido de que los pliegos de responsabilidades resarcitorias emitidos por el Gobierno Federal en sus funciones de derecho privado, son aprovechamientos que constituyen créditos fiscales a favor del Gobierno Federal al ser productos que son las contra prestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado.

A partir de ese momento los pliegos de responsabilidades resarcitorias tendrán el tratamiento que para los créditos fiscales establece el Código Fiscal adquiriendo esa calidad por ministerio de ley.

b) EJECUCIÓN.

Como ya se señaló el artículo 79 de la Constitución Federal, en su último párrafo establece: "El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo."

La manera de hacer efectivo dicho crédito fiscal, lo establece el multicitado artículo 55 en el sentido de que se harán efectivos conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece la legislación aplicable, entendiéndose que a la que se refiere es al procedimiento que establece el Código Fiscal de la Federación que en sus artículos 145 y subsecuentes prevé el mismo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es quien por medio del Servicio de Administración Tributaria procede a realizar el procedimiento que se comenta, quien deberá informar semestralmente a la Auditoría Superior de la Federación y a la Comisión de vigilancia encargada de la coordinación y evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, de los trámites que vaya realizando para la ejecución de los cobros respectivos y el monto recuperado.

c) RESARCIMIENTO A LA HACIENDA PÚBLICA

La finalidad que se persigue con el fincamiento y cobro de los pliegos de responsabilidades que contempla la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, es el de resarcir a la Hacienda Pública los daños que sufra por el indebido actuar de los servidores públicos, estimable en dinero o de los particulares.

Los montos que recupere la Secretaría de Hacienda y Crédito Público derivados de las sanciones resarcitorias constituidas en los términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, serán entregados por dicha secretaria a las respectivas Tesorerías de los Poderes de la Unión y Entes Públicos Federales que hubieran sufrido el daño o perjuicio.

El importe antes señalado, quedará en las Tesorerías en calidad de disponibilidades y sólo podrá ser ejercido de conformidad con lo establecido en el presupuesto resultando importante aclarar que dará a los créditos provenientes de las responsabilidades resarcitorias que determine, en base a dicha ley, será el de contribuciones y aprovechamientos y que se entiende que estos serán ejercidos de conformidad con lo establecido en el presupuesto, salvo error de precisión, consideramos que los mismos serían los que comprende el artículo 31 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2001 específicamente a los preceptuados la fracción I, inciso f) que a la letra dice:

f) La suma que resulte de los excedentes de las fracción I, III, IV numerales 3 a 6 y V del artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación, así como los productos a que se refiere la fracción IV y aprovechamientos a que se refiere la fracción VII de dicho artículo, distintos de los previstos en los incisos d) y e) del presente artículo, se aplicarán una vez descontado en su caso el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, en un 33 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, en un 33 por ciento para mejorar el balance económico del sector público y en un 34 por ciento para impulsar programas y obras de infraestructura para el Sur-Sureste; infraestructura hidráulica, agua potable y alcantarillado en las regiones con mayor rezago, y proyectos de desarrollo en zonas de explotación petrolera; estos recursos no podrán destinarse a gasto corriente.”

IV.- MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, establece dos medios de impugnación a favor de los sujetos que se vean perjudicados con motivo de la emisión del pliego de responsabilidades resarcitorias, para el efecto de que puedan, en su caso, obtener la revocación o nulidad del acto antes mencionado; al respecto señalamos para ilustración de este tema lo que la doctrina señala como Medios de Impugnación:

"MEDIOS DE IMPUGNACIÓN .- Configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia."⁶¹ El primer medio de impugnación que prevé la citada Ley de Fiscalización Superior es el recurso de reconsideración, el cual constituye un recurso administrativo con el que se busca sea revocada, modificada o confirmada la determinación; al respecto se señala lo que debemos entender primeramente como recursos administrativos:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS es la determinación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados."⁶²

Existen diversos medios de impugnación, reconociéndose como tales aquellos que pueden darse en dos fases; en la etapa administrativa ante las propias autoridades con la finalidad de obtener la revocación o modificación del acto administrativo por el mismo órgano resolutor o emisor al acto impugnado que compone el recurso administrativo.

La otra fase se da en la jurisdicción contencioso-administrativa seguida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Contencioso Administrativo del Distrito Federal y otros similares, así como el Juicio de Amparo, pues estos comparten una separación entre el procedimiento administrativo legislativo en el cual se creó el acto o emitió la resolución impugnada; dándose un proceso autónomo que inicia una relación jurídico procesal diversa.

- a) **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.-** El recurso de reconsideración "Es aquel que se impone ante la propia autoridad administrativa

⁶¹ Diccionario Jurídico Mexicano; Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Autónoma de México.- Serie E. Varios, Número 40, p-2, Editorial Parra, S.A., México, página 2709.

⁶² Obcit. Pág 2105.

que ha dictado el acto que se impugna.⁶³ El maestro Emilio Margáin M. En su libro *El Recurso Administrativo en México*⁶⁴ señala que: El recurso de reconsideración se establece con la finalidad de que la autoridad que dictó la resolución reconsidere su acto, en cuanto perjudica por causas ajenas al fondo del asunto; o en otros términos, tiende a la revocación parcial o total de la resolución impugnada, por contener errores numéricos, de cálculos o de procedimientos.

Este medio de impugnación se encuentra previsto en el capítulo IV, del Título Cuarto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a partir de los artículos 59 al 62 que expresan: que este se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del pliego o resolución recurrida; se iniciará mediante escrito en el que se expresen los agravios que al afectado le cause la multa o resolución impugnada, acompañando la constancia de notificación de la misma y las pruebas que considere necesario rendir en su defensa, la Auditoría Superior de la Federación acordara sobre la admisión del recurso y de las pruebas o el desechamiento de éstas últimas; la interposición del recurso suspenderá la ejecución del pliego o resolución recurrida, si el pago de la sanción correspondiente se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación.

Este recurso se encuentra plenamente establecido en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y su reglamento, el mismo podríamos decir que es semejante al de revocación que establece en sus artículos 116 y 117 el Código Fiscal de la Federación que contra los actos administrativos dictados en materia fiscal, se podrá interponer, este procederá contra:

I.- Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

- a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
- b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.
- c) Dicten las autoridades aduaneras.
- d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código.

II.- Los actos de autoridades fiscales federales que:

- a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que estos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido,

⁶³ *Obcit.*, pág. 2713.

⁶⁴ *El Recurso Administrativo en México*. Emilio Margáin M. Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1995, página 37.

siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.

- b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley.
- c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.
- d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código.

En la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, también se encuentra previsto un recurso, el llamado de revisión, en sus artículos 83 a 96, pero no se establece término para dictar resolución en el mismo, no así en el recurso de revocación que prevé el Código Fiscal de la Federación, que establece un término para emitir la resolución correspondiente de tres meses.

Los efectos de las resoluciones del recurso de revocación, que señala el Código Fiscal de la Federación en su artículo 133 son:

Artículo 133.- La resolución que ponga fin al recurso podrá:

- I. Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.
- II. Confirmar el acto impugnado.
- III. Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.
- IV. Dejar sin efectos el acto impugnado.
- V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que dicha resolución se encuentre firme, aun cuando hayan transcurrido los plazos que señalan los artículos 46-A y 67 de este Código.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo que según lo preceptuado en su artículo 88 y subsiguientes establece las distintas determinaciones que pueden recaer al recurso de revocación, que son:

- a) Tenerlo por no interpuesto.
- b) Desecharlo por improcedente.
- c) Sobreseerlo.
- d) Confirmar el acto impugnado
- e) Declarar la inexistencia del acto.
- f) Declarar su nulidad.
- g) Revocarlo total o parcialmente.
- h) Modificarlo, expedir uno nuevo o reponer el procedimiento.

Al no establecer la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en cita el catalogo de determinaciones que pueden recaer a la interposición del recurso de revocación, y atendiendo a que el artículo 54 de la misma establece como supletoria la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, validamente se puede afirmar que serán las antes mencionadas.

En nuestro sistema jurídico mexicano el recurso de reconsideración o revocación ya no contiene la finalidad conceptual primeramente planteada de aclarar algunas deficiencias, sino que buscan la revisión de fondo del asunto ante la misma autoridad y puede llevar a la modificación, revocación o cancelación del asunto.

b) JUICIO DE NULIDAD.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación prevé las dos opciones de recursos o medios legales de defensa señalando en su conformación conceptual el procedimiento que habrá de seguir el ocursoante para la interposición del recurso, desahogo y clases o tipos de resolución que pueden darse como resultado del análisis de los agravios del recurso interpuesto, en su artículo 59 establece la opción de que los sujetos perjudicados con la imposición de las responsabilidades resarcitorias acudan a este medio legal o al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, situación que también es acorde a lo preceptuado en el artículo 125 del Código Fiscal de la Federación que a la letra dice.

Artículo 125.- El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos.

Por su parte la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece en su artículo 11 fracción XIII que dicho Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, asimismo la fracción XI establece de igual modo las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Si el sujeto a quien se le fincó el pliego de responsabilidades resarcitorias lo considera lesivo a sus intereses, podrá interponer como ya lo vimos el recurso de reconsideración o acudir directamente al juicio de nulidad y en caso de que la determinación del primero en mención le siga ocasionando perjuicio, en contra de éste podrá interponer el juicio de nulidad, en términos de lo antes señalado.

Aquí cabe señalar que si bien es cierto la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece la opcionalidad, con lo cual no es necesario cumplir con el principio de definitividad, una vez que se ha intentado el recurso de reconsideración, ya no podrá en contra de la resolución recaída a este, interponerse el amparo, toda vez que se dio pie a la obligación de cumplir con el principio de definitividad, ello acorde al siguiente criterio jurisprudencial que a la letra dice:

"JUICIO DE NULIDAD. DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE AL AMPARO, SI EL QUEJOSO OPTO POR INTERPONER EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN.- La interposición relacionada de las fracciones XII y XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, conduce a estimar que si el quejoso combatió el acto reclamado a través del recurso administrativo de revocación, no puede válidamente, abandonar la defensa ordinaria ni promover el juicio de amparo en contra de lo resuelto en él, sino que debe agotar la jurisdicción ordinaria combatiendo la resolución del recurso por medio del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con lo previsto en los artículos 125 del Código Fiscal de la Federación y 11, fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y, de no hacerlo el juicio de amparo será improcedente."⁶⁵

El juicio de nulidad en materia administrativa es determinado por el legislador en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en su artículo 59, con el fin de proteger

⁶⁵ Tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 211, del tomo IX, abril de 1999, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

el interés de los gobernados afectados con la emisión del pliego de responsabilidades resarcitorias, dicho juicio deberá tramitarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, contando los inconformes con un plazo de 45 días hábiles.

La creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, fue permitida con la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, teniendo como característica principal la de dictar sus fallos en representación del Ejecutivo Federal y con absoluta independencia de las autoridades administrativas, lo cual implicaba su adscripción formal al poder ejecutivo, no es sino hasta 1967 en que se puso en marcha su Ley Orgánica se le reconoce como un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, adquiriendo así la categoría del tribunal autónomo, ello derivado principalmente de la reforma al artículo 104 fracción I-B, en relación con la fracción XXXIX-H del artículo 73; así como en el caso del Gobierno del Distrito Federal se habla en la BASE QUINTA, que: "Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública Local del Distrito Federal. Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su Ley Orgánica."

Atento a ello y contrario a lo que se hubiera pensado en el sentido de que la determinación (pliego definitivo) al ser impugnado ante un Órgano del Poder Ejecutivo, generaría por sí mismo un conflicto de intereses en aquellos casos que las sanciones versaran sobre actos u omisiones provenientes de servidores públicos adscritos al poder ejecutivo; mas sin embargo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no guarda dependencia con el ejecutivo federal y por ende cuenta con plena autonomía con ambos entes (entidad de fiscalización superior y Ejecutivo Federal) por lo que está constitucionalmente garantizada su imparcialidad; la tramitación del juicio de nulidad esta definida en el artículo 208 y subsecuentes del Código Fiscal de la Federación a la que pueden recaer diversos tipos de resolución que son según lo dispuesto por el artículo 239 de dicho Código:

- a) Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- b) Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- c) Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

En contra de la resolución recaída al Juicio de Nulidad, existen dos medios de impugnación, uno para las autoridades que se llama revisión el cual se encuentra previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación y para los particulares o servidores públicos a quienes se les impuso el pliego de responsabilidad resarcitoria es el Amparo directo, cuando este se interpone por ambas partes, estos se resolverán conjuntamente a efecto de evitar resoluciones contradictorias, según lo preceptúa el artículo 249 de dicho dispositivo legal; éste recurso extraordinario se interpone ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conoció y resolvió el juicio de nulidad y este lo enviará al Tribunal Colegiado de Circuito en Turno, que resolverá sobre si a lugar o no a otorgar la protección de la justicia de la Unión.

CONCLUSIONES

- 1.- La fiscalización del Erario Público contiene fines acordes a los que el Derecho Económico busca y que son: contribuir al establecimiento de un nuevo orden jurídico que privilegie el interés general sobre el privado o particular con la debida dirección política económica pública o privada donde como se ha dicho prevalezca el interés general conciliando dichos intereses a fin de proveer y garantizar las condiciones y objetivos de implantación, estructuración, funcionamiento, reproducción de la economía y por tanto la producción, distribución y uso o consumo de bienes o servicios ya sea que éstos sean prestados por los particulares ó por el estado en su calidad de ente de gobierno.
- 2.- La Creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación busca la adecuación en la denominación al ámbito internacional, así como el de revestir de atribuciones más autónomas a la misma, en relación con el poder ejecutivo federal, en la formulación de los pliegos de responsabilidades resarcitorias.
- 3.- La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación cuenta con autonomía de gestión, autonomía presupuestaria, inamovilidad del titular de la misma, salvo los casos y bajo las condiciones previstas en su propia ley.
- 4.- Bajo su contexto de autonomía, fiscalizará a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y a todas aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas que manejen recursos de la Federación.
- 5.- Existen varios tipos de responsabilidad a saber: Política, Penal, Administrativa, Civil y Resarcitoria, mismas que se encuentran previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversas leyes secundarias, a saber Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Código Civil, Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- 6.- Los pliegos de responsabilidades resarcitorias previstos en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, instrumentos jurídico-contables en los que queda debidamente cuantificado el daño o perjuicio económico ocasionado a la Federación o a los entes públicos federales.

7.- Los pliegos de responsabilidades resarcitorias constituyen créditos fiscales a favor del Erario Federal, por disposición expresa de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

8.- Los créditos fiscales derivados de pliegos de responsabilidades resarcitorias se harán efectivos mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución y tendrán la prelación prevista para dichos créditos.

9.- El dinero que se obtenga del cobro, pago o ejecución de los créditos fiscales derivados de pliegos de responsabilidades resarcitorias, se ingresará a las Tesorerías de los entes públicos afectados o perjudicados y quedarán en carácter de disponibilidades y serán ejercidos conforme a lo que establezca el presupuesto.

10.- La finalidad del fincamiento de los pliegos de responsabilidades resarcitorias es el de resarcir al estado el monto de los daños y perjuicios causados estimables en dinero, buscando el beneficio colectivo de la no existencia de desviaciones de ninguna especie, que al actualizarse contravienen los fines que esa colectividad o administrados esperan de la Administración Pública.

11.-El antecedente más próximo de los pliegos de responsabilidad resarcitoria lo constituye la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación de 1935, que estuvo vigente hasta el año de 1977 en que se incorporó dicha figura a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y posteriormente adoptado por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

12.- El pliego de observaciones emitido con base en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en el que se consignan las anomalías estimables en dinero tiene carácter similar al del pliego preventivo de responsabilidades previsto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, con el cual se da inicio al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades resarcitorias.

13.- El plazo establecido para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias, que es de cinco años, no se justifica al tenor de lo establecido en el último párrafo del artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que no establece un parámetro de gravedad señalando un solo plazo (5 años) para todos los casos, situación que tampoco es congruente con lo preceptuado en el artículo 79 de dicho dispositivo legal, respecto de la presentación del informe de resultados de la revisión de la cuenta pública que es de un año siguiente al de la presentación de dicha cuenta por el ejecutivo federal.

14.- La Ley de Fiscalización Superior por fortuna establece ya un procedimiento en forma de juicio para determinar las responsabilidades resarcitorias, en la cual pausiblemente se otorga a los presuntos responsables la garantía de ser oídos y vencidos en juicio, con lo cual se da un paso a favor de los gobernados en su carácter de servidores públicos indiciados, que da seguridad jurídica a los mismos para fortalecer las determinaciones; situación que no prevé la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, ya que éstas únicamente hacen referencia a un escrito de inconformidad en el cual solo se pueden exhibir pruebas documentales.

15.- El procedimiento que establece la Ley de Fiscalización Superior de la Federación para la determinación de las responsabilidades resarcitorias, es muy similar al contenido en la Ley Federal de Responsabilidades en sus artículos 64 y 71, en su estructura, desahogo y recurso.

16.- La ejecución o el procedimiento para hacer efectivo el crédito fiscal derivado de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se realizará conforme a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación y será realizado por el Servicio de Administración Tributaria, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

17.- Los medios de impugnación con que cuentan las personas que se vean afectadas con el fincamiento de pliegos de responsabilidad resarcitoria, son el recurso de reconsideración ante la autoridad emisora del pliego y el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

18.- La creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, garantizará las aspiraciones del pueblo, representado por el Congreso de la Unión, representantes legítimos de éste, en la aplicación de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad dentro del marco de la eficiencia y eficacia, en busca de la transparencia en la rendición de los recursos que el pueblo pone en manos de la Administración Pública.

19.- En la exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se excluye la materia de responsabilidades de los servidores públicos, porque la Ley u ordenamiento legal que la rige se aparta del común denominador de las que son propias en el quehacer de la función administrativa, máxime que sus funciones en lo sustantivo y adjetivo están perfectamente definidas, desarrolladas y detalladas; lo que pone de manifiesto que al guardar similitud la Ley de Fiscalización Superior de la Federación con la de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sí es posible validamente en materia de responsabilidades de los servidores públicos aplicar supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

20.- La sociedad mexicana a lo largo de los años, ha experimentado la corrupción en perjuicio de sus intereses individuales y colectivos, que no ha podido ser acotada en su totalidad por los entes públicos creados para dicho fin, exigencia que ante los resultados y nuevos mecanismos de corrupción encontrados por los que se dicen Servidores Públicos cuando lo cierto es que se sirven del erario público, era necesario emprender una profunda reforma al esquema existente de control y supervisión de la Gestión Pública en materia Federal que contara con instrumentos más rápidos y expeditos para resarcir oportunamente los daños y perjuicios causados y que con la creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y el establecimiento más firme de los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias, denota un gran avance en el cumplimiento de dichas necesidades colectivas.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRAN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Comentadas, Doctrina, legislación y jurisprudencia, segunda edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1996.

ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús. La Responsabilidad Solidaria en Materia Fiscal Federal, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 2000.

Anuario Mexicano de Historia del Derecho III-1991, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.

Autonomía y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, Diciembre 1994, Fideicomiso para promover la investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México, 1995.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José. El juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824, (Antecedente inmediato del Amparo), Universidad Autónoma de México, Publicaciones de la Coordinación de Humanidades, México 1978.

Boletín ASOFIS, Órgano de difusión de la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización Superior de Fiscalización y Control Gubernamental, Volumen I, número 6, Agosto 1995.

Boletín ASOFIS, Órgano de difusión de la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización Superior de Fiscalización y Control Gubernamental, Volumen I, número 12 y 13, Diciembre 1997 – Marzo 1998, Número Especial.

BORREL MACIA, Antonio. Responsabilidad Civil (estudio del artículo 1902 del Código Civil y breves comentarios sobre los artículos 1903 a 1910 del propio cuerpo legal), Bosch Casa Editorial, Barcelona, España, 1942.

BOSH GARCÍA, Carlos. La Técnica de Investigación Documental, Quinta reimpresión, Julio 1999, Editorial Trillas, México, 1999.

C.P. y M.C.A. Juan Ramón Santillana González, Auditoría VI, Cuarta reimpresión, Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales, S.A. de C.V. México, 2000.

CASTRO ESTRADA, Alvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado, Análisis Doctrinal y Jurisprudencial Comprado, Propuesta Legislativa en México, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera Edición. México. 1994.

Código Fiscal de la Federación 2001, Décima Edición. Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México, 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 134ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 2001.

Corrupción: El Rol del Auditor –Lietti-fonte-.

Decreto adicionando el artículo 13 de la Ley de 25 de diciembre de 1917, en lo relativo al funcionamiento del Departamento de Contraloría, Diario Oficial de la Federación, 1º de marzo de 1926.

Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, Viernes 30 de julio de 1999.

Decreto que modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta Parlamentaria, número 249, Jueves 22 de abril de 1999.

Derecho Procesal, Colección Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 4, Colegio de Profesores de Derecho Procesal, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Harla, México, 1997.

Diario de debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Diciembre 23, 1977, Año II, T.II.Nº 55.

Diario de debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Diciembre 26, 1977, Año II, T.II.Nº 57.

Diario de debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Diciembre 27, 1997, Año II, T.II.Nº 58.

Diccionario Jurídico Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

El papel de las EFS en la lucha contra la corrupción y mala gestión. Informe del 12º Seminario Naciones Unidas/Intosai sobre auditoría gubernamental, Viena 21 al 25 de octubre de 1996, Departamento de apoyo al desarrollo y de servicios de gestión.

El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la auditoría de obras públicas, Informe del 13º Seminario Naciones Unidas/Intosai sobre Auditoría Gubernamental, Viena 16 al 20 de marzo de 1998.

EL PRESIDENCIALISMO, Revista Jurídica Jalisciense, Instituto de Investigaciones Jurídicas Año 1, número 1, Septiembre-Diciembre MCMXCI.

ETCHEVERRY, Raúl Anibal. Derecho Comercial y económico (parte general), Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, Buenos Aires. 1987.

E. CARDENAS, Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos (antecedentes y leyes vigentes de México), Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1982.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. El Estado Contra si mismo. Las Comisiones gubernamentales de derechos humanos y la deslegitimación de lo Estatal, Colección Reflexión y Análisis, Editorial Limusa, S.A. de C.V. Noriega Editores, Tercera reimpresión, México 1999.

La Contaduría Mayor de Hacienda de México, Presentación de Javier Castillo Ayala, Contador Mayor de Hacienda.

La función de las EFS en la reestructuración del Sector Público, Informe del 11º Seminario Naciones Unidas/Intosai sobre auditoría gubernamental, Viena 25 al 29 de abril de 1994, (Naciones Unidad-INTOSAI).

La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, Ponencia especial de Estudios del Consejo del Estado, Ponente: David Blanquer, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997.

La Responsabilidad Patrimonial del Estado, Memoria del Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado, Instituto Nacional de la Administración Pública, A.C., México, 2000.

LANZ CARDENAS, José Trinidad. **La Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes Históricos y Legislativos**, Segunda Editorial, Fondo de Cultura Económica, México. 1993.

LARRAÑAGA, Pablo. **El concepto de Responsabilidad**, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, dirigida por Ernesto Garzón Valdez (U. de Mangucia, Alemania) y Rodolfo Vázquez (ITAM, México), Editorial Distribuciones Fontarama, México, 2000.

La Responsabilidad de los Jueces en el Ordenamiento Mexicano. Comunicaciones Mexicanas al XI Congreso Internacional de Derecho Comparado (Caracas 1982), Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.

Las responsabilidades de los Servidores Públicos, Colección Jurídica, Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Estudios Doctrinales, número 88. Manuel Porrúa, México 1984.

Ley de depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal, Diario Oficial de la Federación, Miércoles 31 de diciembre de 1941.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Diario Oficial de la Federación, Viernes 29 de diciembre de 2000.

Ley de Justicia Fiscal, Diario Oficial de la Federación, Lunes 31 de agosto de 1936, Tomo XCVII, Número 53.

Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Diario Oficial de la Federación, Miércoles 24 de diciembre de 1958.

Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1985 con la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, Compila V, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2001.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Colección Porrúa, 40ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. DE C.V. México, 2000.

Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, Diario Oficial de la Federación, 1° de enero de 1935.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, Diario Oficial de la Federación, Sábado 12 de febrero de 1937.

Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, Diario Oficial de la Federación, Sábado 31 de diciembre de 1932.

Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, Diario Oficial de la Federación, 1° de marzo de 1926.

Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, Diario Oficial de la Federación, Jueves 24 de diciembre de 1959.

Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, Diario Oficial de la Federación, Lunes 1° de marzo de 1926.

Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, Diario Oficial de la Federación, Martes 31 de diciembre de 1935.

Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1959.

MARGAIN M., Emilio.- El Recurso Administrativo en México, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

M.G. OLIVERA, Julio. Derecho Económico, conceptos y problemas fundamentales. Ediciones Machi, Argentina, 1981.

MOGUEL CABALLERO, Manuel. La Responsabilidad Civil Extracontractual del Estado, de los Organismos Públicos y de los Servidores de la Nación, Con legislación, jurisprudencia y doctrina de Francia, Italia, Inglaterra y México, Editorial Nuevas Ideas Jurídicas, México, 1987.

MOGUEL CABALLERO, Manuel. Obligaciones Civiles Contractuales y Extracontractuales, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 2000.

ORTEGA, Blake. Diccionario de Planeación y Planificación, Editorial Edicol, México, 1982.

PALACIOS LUNA, Manuel R. El Derecho Económico en México, Tercera Edición actualizada, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1988.

PEREZ DE LEON E., Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo, 14ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1993.

Reforma y Adiciones a la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1977.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Diario Oficial de la Federación, Miércoles 18 de noviembre de 1981.

Reglamento de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 1999.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, Diario Oficial de la Federación, Sábado 03 de octubre de 1964.

Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, Diario Oficial de la Federación, Viernes 6 de noviembre de 1964.

Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, Diario Oficial de la Federación, Lunes 29 de noviembre de 1954.

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Diario Oficial de la Federación, Miércoles 12 de septiembre de 2001.

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, Diario Oficial de la Federación, Miércoles 14 de mayo de 1980.

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, Diario Oficial de la Federación, Viernes 5 de agosto de 1988.

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, Diario Oficial de la Federación, Jueves 10 de agosto del 2000.

Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, Miércoles 14 de noviembre de 2001.

Responsabilidad de los Servidores Públicos Estatales y Municipales, derivados de su gestión hacendaria, Editorial Indetec, México, Julio de 1996.

Responsabilidad del Estado en México, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 1, Número 1, primavera, 1977.

Revista Academia de Derecho Fiscal del Estado de México. Tercera Época, Revista Número 1, Enero-Junio 2000.

Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Año III, Número X, México 5 de diciembre de 2000.

Revista Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Número 14, Enero-Junio 1997, Toluca, México, 1997.

Revista Mexicana de Justicia, número 4, volumen III, octubre-diciembre, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1986.

RICO, José María. La corrupción pública en America Latina: Manifestaciones y Mecanismos de Control, Primera Edición, Miami Florida, USA, Centro para la Administración de Justicia 1996, Organismo de la Universidad Internacional de la Florida.

RINCÓN GALLARDO, Gilberto –coordinación-. El Control de las Finanzas Publicas, Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C. Primera Edición, México, 1996.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Económico. Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 2000.

VALDES S., Clemente. El Juicio Político la impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión, Primera Edición, Ediciones Coyoacán, S.A. de C.V. México, 2000.

WITKER V., Jorge. Derecho Económico, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, S.A. de C.V. México, 1985.

WITKER, Jorge. Derecho Económico, Colección Panorama del Derecho Económico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie A: fuentes, b) textos y estudios legislativos, número 105, Editorial Mc Graw-Hill, México, 1997.