

A

20721
3



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLAN"

**"LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL EMBARGO PRECAUTORIO
PREVISTO EN EL ARTICULO 16 DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE
LOS SERVIDORES PUBLICOS"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

TERESA CINTHYA AGUILAR TAPIA

ASESOR: LIC. CESAR OCTAVIO IRIGOYEN URDAPILLETA

JUNIO 2003





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

B

A mi familia, por su apoyo y consejo por realizar una de las metas más importantes en mi vida.

A mis Profesores, por su sabia enseñanza para mi desarrollo humano y profesional.

Al Lic. César Octavio Irigoyen Urdapilleta, por su invaluable ayuda y consejo para la realización de la presente Tesis.

Al Magistrado Ricardo Sergio de la Rosa Veléz y la Lic. Rosa María Vite San Pedro, por toda su sabiduría, confianza y apoyo que me han proporcionado a lo largo de mi desarrollo profesional.

A mis Amigos de quienes seguiré recibiendo consejo para salir adelante.

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1.- ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	5
1.1. La regulación en la Época Colonial.....	5
1.2. La Constitución de 1857.....	19
1.3. La Ley de 1870.....	23
1.4. La Ley de 1896.....	25
1.5. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).....	28
1.6. La Ley de 1939.....	32
1.7. La Ley de 1980.....	35
1.8. La Ley de 1982.....	37
CAPITULO 2.- EL SISTEMA FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	41
2.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	41
2.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	50
2.2.1. La responsabilidad política.....	83
2.2.2. La responsabilidad penal.....	87
2.2.3. La responsabilidad civil.....	94
2.2.4. La responsabilidad administrativa.....	96
2.3. La obligación administrativa de los servidores públicos.....	97
2.4. El procedimiento disciplinario.....	100
2.4.1. Las sanciones administrativas.....	105
2.4.1.1. Apercibimiento.....	106
2.4.1.2. Amonestación.....	107
2.4.1.3. Suspensión.....	108
2.4.1.4. Inhabilitación.....	108
2.4.1.5. Destitución.....	110
2.4.1.6. Sanción Económica.....	113
CAPÍTULO 3.- LA SANCIÓN ECONÓMICA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	114
3.1. La Sanción Económica en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos.....	114
3.1.1 Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	115
3.1.2 Artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	116
3.1.3 Artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	117
3.1.4 Artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	120
3.2. La sanción económica como crédito fiscal.....	120
3.2.1. Los aprovechamientos.....	122
3.2.2. Las multas.....	125
3.2.3. Las sanciones económicas.....	127
CAPITULO 4. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL EMBARGO PRECAUTORIO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	131

D
INDICE

4.1. El embargo precautorio en el Código Fiscal de la Federación.....	131
4.1.1. El artículo 145 del Código Fiscal de la Federación	136
4.1.2. la inconstitucionalidad del embargo precautorio previsto en el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	139
4.2. El embargo precautorio previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	149
4.2.1. Analogía jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	151
4.2.2. La inconstitucionalidad del embargo precautorio en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por analogía.....	148
CONCLUSIONES.....	162
PROPUESTA.....	164
BIBLIOGRAFÍA.....	166

INTRODUCCIÓN

El Estado, en su afán y lucha perpetua de lograr la armonía entre gobernantes y gobernados –tómese en cuenta que el Estado es considerado como una estructura social, un ente jurídico, independientemente de la relación socio-económica en que se encuentre- va proporcionando a través sus órganos de representación, decisión y ejecución un marco legal que abarca desde el más alto nivel hasta la actividad más sencilla, y como tal no trabaja *per se* sino que necesita de la participación de individuos que ejecuten la voluntad del mismo, desenvolviéndose así a los cambios sociales, económicos y políticos que acontecen a su alrededor, acorde al status social de sus ciudadanos he aquí que surge la relación entre Estado y gobernados a través de una persona que llevará a cabo la voluntad de éste, facilitando la relación jurídica entre individuos.

Así las cosas, el Estado va organizando sus actividades armonizando con los intereses de la colectividad que lo conforma, por lo cual, al ir evolucionando y cambiando los intereses y necesidades de los individuos el Estado va evolucionando de la misma forma, creciendo así el desarrollo de una serie de servicios públicos y administrativos demandando una estructura más compleja, recurriendo a un mayor número de funcionarios, empleados y trabajadores, para desempeñar lo mejor posible la actividad designada, pues a *mayor población, mayor estructura burocrática*.

Pero no obstante que se ha logrado una relación interna idónea que expresa la voluntad del Estado, ésta puede ser falible, al ser ejecutable por personas físicas que por naturaleza tienen una maleabilidad en su conducta, provocando conflicto en la perfecta armonía buscada por dicho ente y entre las personas que le sostienen, por lo que el Estado se ve en la

necesidad de forjar nuevas leyes que regulen la conducta de sus subordinados que en el presente proyecto serán denominados como servidores públicos; y, para el caso de que no pueda evitar la conducta fuera del marco legal donde es manejado, la persona –ya sea física o moral- tenga la posibilidad jurídica de denunciar tales hechos ante una autoridad perfectamente delimitada y competente para investigar, proceder y en su caso sancionar al servidor público que vulneró la confiabilidad de tal voluntad.

Es entonces cuando es creado el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual ha sufrido de varias reformas y modificaciones, conforme el avance social y político del ámbito en donde se desenvuelven. Pero en un afán de visualizar no solo la seguridad proporcionada por el Estado hacia sus ciudadanos, debemos establecer un régimen procesal bajo el principio jurídico de imparcialidad, es así que hemos llegado a la Nueva Ley de Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente a partir del 14 de marzo del 2002, la cual como todas las leyes trajo cambios que trascienden de manera jurídica en nuestro marco social, como es el caso de la sanción económica, un tema controvertido y polémico para los doctrinarios del Derecho debido a sus modificaciones en relación con el anterior régimen, colocándonos en un entorno jurídico muy peculiar que lo hace digno de análisis en este proyecto.

En el presente trabajo pretendemos demostrar que dicha postura se encuentra vulnerando la seguridad y certidumbre jurídica que protege a los que se encuentran sujetos por dicha Ley, sosteniendo su inconstitucionalidad.

Para demostrar lo anterior planteado, se establecerá el marco histórico que rodea al Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, desde la Época Colonial a la Actualidad, con la finalidad de observar los cambios que ha sufrido dicho sistema, desde un punto de vista crítico.

En segundo lugar, se realizará un marco legal y comparativo que se concrete a visualizar las modificaciones y reformas que ha tenido concretamente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con el fin de advertir la eficacia o ineficacia de algunos preceptos que se encuentran plasmados en dichas leyes, a través del apoyo de los doctrinarios en derecho así como del criterio que se sostiene por los jurisconsultos de nuestro sistema legal.

En tercer lugar, se tratará de explicar la sanción económica de los servidores públicos, y su marco legal en el que se encuentra, ubicándolo como un precepto legal sui generis el cual para evitar la concurrencia de autoridades se solicita a la autoridad fiscal para su ejecución, pero se intentará explicar bajo que preceptos legales se rige dicha sanción económica para poder ser ejecutada por las autoridades fiscales y no las administrativas, llamándolo propiamente como un crédito fiscal.

Y por último, se visualizará el campo jurídico que rodea al embargo precautorio previsto por el artículo 16, fracción IV, segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y su ineficacia frente al marco legal manejado en primer lugar ante la materia fiscal, y seguido de su aplicación analógica por la ley disciplinaria,

y ante tal considerar su inconstitucionalidad por no salvaguardar las garantías individuales de los servidores públicos.

CAPÍTULO 1.- ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Para los efectos didácticos del presente estudio, proporcionaremos los factores más importantes que sean motivo de comparación con el sistema de responsabilidades de los servidores públicos vigente, como son: Funcionarios que eran sujetos al sistema de responsabilidades, materias que regulaba dicho sistema, los procedimientos que seguían, tipos de sanciones que se aplicaban, y sus peculiaridades sobresalientes de éste.

1.1. LA REGULACIÓN EN LA ÉPOCA COLONIAL.

Como primer término, dentro de la Época Colonial –la cual debe ser denominada correctamente como Virreinal-, los servidores públicos regulados bajo el sistema de responsabilidades eran “los Virreyes, gobernadores políticos y militares, Gobernadores intendentes, intendentes corregidores, presidentes de audiencia, oidores, fiscales, protectores de naturales, intérpretes, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes y alguaciles de la Santa Hermandad, contadores, factores, visitadores de indios, jueces repartidores, tasadores de tributos, veedores de funciones, ensayadores, marcadores, fundidores y oficiales de las Casas de Moneda, depositarios generales, alguaciles mayores y sus tenientes, alféreces reales, alcaldes ordinarios, fieles ejecutores, regidores, procuradores y generales, comisarios del campo, mayordomos de la ciudad, mayordomos del hospital real, escribanos, oficiales reales, correos mayores, almirantes, capitanes, maestros pilotos, y oficiales de las armadas de las Indias.”¹

¹ LANZ CÁRDENAS, JOSÉ TRINIDAD, La Contraloría y el Control Interno en México, México, FCE, 1987, pp. 65

Si bien es cierto la regulación virreinal no estableció un procedimiento específico para cada tipo de responsabilidad –como lo son de tipo penal, política, civil y administrativa-, la Corona Española siempre tuvo un gran interés en el establecimiento de un sistema legal de garantías tendiente a asegurar el funcionamiento de la Hacienda Indiana, mediante la doble función de control de la actuación de los funcionarios del fisco y el castigo de las transgresiones que se originaran como lo expresa José Trinidad Lanz Cárdenas en su libro "La Contraloría y el Control Interno en México"². Así que las responsabilidades estaban sujetas a las denuncias que hicieran los ciudadanos ante las autoridades superiores, y por consecuencia a la legislación aplicable.

Es así que los procedimientos que seguía La Corona Española sobre sus Virreinos, para determinar la responsabilidad de sus servidores públicos eran principalmente los siguientes:

A) La pesquisa.- Es "la averiguación que hace el juez (pesquisador) del delito y del delincuente, excitado por delación judicial o por motivos extrajudiciales. Existe la pesquisa general y la particular. La general es aquella en la que se hace inquiriendo generalmente sobre todos los delitos sin individualizar crimen ni delincuente; y la particular es la que se dirige a la averiguación de un delito y delincuente determinado. Las pesquisas generales no pueden hacerse sin que preceda real orden...". El juez pesquisador es el que se comisiona para averiguar sobre un delito o persona "con inhibición de la justicia ordinaria". Había pesquisa sólo cuando se presume enorme gravedad en el delito o si se trata de alguna clase de

² Ob. Cit. Pp. 51.

persona que lo amerite y se estime que la justicia ordinaria carece de poder suficiente para castigarla.³

B) El informe.- Era el instrumento por el cual se obligaba a las autoridades que acopiaron diversa información de carácter documental, estadística, científica y geográfica para conocer la realidad de las colonias.⁴ Otro aspecto de suma importancia, que se empata con nuestras actuales Actas de entrega-Recepción era la obligación de los virreyes al concluir su encargo, de hacer una relación de su gestión, de los problemas que se dejaban al sucesor y de las medidas a adoptar para enfrentarlas.⁵ Este método era comúnmente efectuado a los funcionarios de indias para proporcionar como debido control de sus terrenos y sus habitantes nativos.

C) La visita.- Ésta se implantó de manera sistemática en Indias durante el reinado de Felipe II; definiéndose como "el acto de jurisdicción con que algún superior se informa del proceder de los ministros inferiores o de los súbditos o del estado de las cosas en los distritos de su jurisdicción, pasando personalmente a reconocerlo, o enviando en su nombre otro que los ejecute...Es el reconocimiento o informe que se hace en las oficinas públicas de los instrumentos y géneros que respectivamente tocan a cada uno para ver si están fieles o según ley u ordenanza",⁶ es decir, "eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitanía general o bien la gestión de un funcionario público"⁷

³ JUÁREZ MEJÍA, GODOLFINO HUMBERTO, La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos Federales, Editorial Porrúa, México 2002, Primera Edición.

⁴ Se creó un Padrón General de Indias en el cual se anotaban las meticulosas relaciones de las provincias.

⁵ Ob cit.

⁶ Escriche, Joaquin, DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACIÓN CIVIL, PENAL, COMERCIAL Y FORENSE (1837), IJ-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, H. Congreso del Estado de Guerrero, México, 1998.

⁷ LANZ CÁRDENAS, JOSÉ TRINIDAD, Ob. Cit.

La visita se realizaba mediante un procedimiento secreto tomándose como medidas cautelares el secreto que debían guardarse de la decisión de practicar la visita con la finalidad de evitar que los excesos y abusos de los funcionarios u organismos fueran encubiertos, al conocer estos últimos que serían investigados; la pronta y expedita actuación del visitador⁸; y las fianzas que debían otorgar tanto Ministros de Justicia como funcionarios de Hacienda⁹.

La visita constaba de los siguientes procedimientos que a continuación se perfilan:

C.1) Publicación.- Al verse instalado en el lugar de la visita el visitador, se pasaba a la publicación de la misma, que se hacía de viva voz y por edicto, enviando copias de este último todas las ciudades, villas y pueblos circunvecinos.

Frente a la publicación de la visita, se podía solicitar la recusación al Juez visitador, muchas veces con el afán de dilatar el proceso de la visita, sin embargo para evitar la lentitud en los juicios de recusación se hizo práctica y después ley que el visitador pudiese nombrar acompañantes que actuarían por él mientras se resolvía la recusación.

⁸ Un caso particular sería el del visitador Valderrama, antes de llegar a la capital del Virreinato de la Nueva España, envió allí desde Puebla a su secretario a tomar ciertos libros, "los cuales tuve aviso que trasladaban, porque éste y otros embustes hartos se usan en esta tierra".

⁹ Las fianzas eran el instrumento para asegurar la efectiva aplicación de las condenas impuestas y evitar que el juicio de residencia se convirtiera en un mero formalismo, ante la práctica de ocultación de bienes por parte de los funcionarios. Esta forma de garantía se sustituyó por el de retener la quinta parte de los sueldos en cantidad tal que bastara para responder de lo que resultara de la responsabilidad, era devuelta si no había cargos en contra del funcionario al final de la visita.

C.2) *Notificación.*- Una vez salvados los trámites se notificaba al visitado y su consecuente comparecencia ante el Juez visitador, pudiendo hacer ésta última por sí o por procuradores, en seguida, el visitador comenzaba su actuación como juez atendiendo las demandas que hubiesen sido presentadas por las particulares en contra del visitado dentro de un plazo de 60 días, pues tómesese en cuenta que las investigaciones comenzaban a partir de denuncias fundadas y motivadas, la mayoría por parte de los gobernadores.

El Juez se valía de información secreta, fundamentalmente a través de tres vías: las denuncias, el interrogatorio de testigos y la revisión de los testigos. Como se ha mencionado anteriormente, las denuncias podían hacerse dentro de los 60 días siguientes a la notificación, podían denunciar toda persona que hubiera sido afectada en su esfera jurídica fundando y motivando la misma, el visitador tenía la obligación de escuchar y registrar cada una de las denuncias, las cuales le servirían de apoyo para valorar la responsabilidad del funcionario afectado.

Una de las peculiaridades de la información antes mencionada era que no se podía dar a los visitados los nombres de los testigos, aunque los pidieran al visitador, el visitador podía interrogar a los testigos y valoraba su testimonio.

Finalmente, un factor importantísimo para la visita era el análisis de los libros de Acuerdos de la Audiencia y los de la Hacienda Real, con la excepción de que el visitador no podía ver la correspondencia entre los oidores y el Rey, en lo tocante a la visita.

C.3) *Cargos y Descargos.*- Una vez concluida la fase anterior, que bien podría llamarse de averiguación, se pasaba a la etapa de cargos y descargos; donde, el visitador, recabando toda la información acumulada conforme a las vías legales utilizadas, establecía los cargos o responsabilidades que podían ser "comunes" a todos los miembros del organismo visitado, o "particulares" de cada visitado.

Una vez notificados los cargos, el o los visitados contaban con un plazo de 10 días para responder con sus descargos o defensas o excepciones, los cuales solían ser muy detallados. En ocasiones se presentaban testigos de descargo, que habían de ser examinados para los cual se elaboraba un extenso interrogatorio¹⁰.

C.4) *Etapa preconclusiva.*- Finalizando lo anterior, y si de la información secreta, aunado con el análisis de los cargos y descargos se deducían graves causas contra el visitado, el juez visitador tenía facultades para ordenar la suspensión del primer en su oficio y aún el destierro, sin esperar la sentencia definitiva del Consejo. Sin embargo, la política seguida por la Corona fue restrictiva, ya que debía darse una causa grave para la suspensión y el destierro de los visitados, es muy importante hacer notar, que el caso de los virreyes no operaba ninguna de estas sanciones, aún cuando fuera una falta grave.

C.5) *Sentencia.*- A continuación, se daba por terminada la visitada y se procedía a redactar un "memorial ajustado" que se enviaba al Consejo de Indias, posteriormente se dictaba la sentencia, en donde el

¹⁰ El presentado a Tello de Sandoval por el virrey Antonio de Mendoza constaba, por ejemplo de 303 preguntas. Lanz Cárdenas, José Trinidad, LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO EN MÉXICO. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGISLATIVOS, Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Fondo de Cultura Económica. México 1987.

Consejo de Indias tomaba vista de ella citando previamente a los procuradores de los visitados, el expediente de la visita era revisado por el fiscal del Consejo, quien lo pasaba después a la Sala que designara el Presidente del mismo organismo. La Sala dictaba la sentencia, sus sanciones eran normalmente multas, suspensión, privación o inhabilitación temporal o perpetua del oficio. Se afirma que en el siglo XVI se aplicó la pena de muerte, si la condena era de suspensión o inhabilitación, se nombraba a otra persona para ocupar la plaza vacante.

C.7) Ejecución.- El Órgano encargado de la ejecución de la pena era la Audiencia respectiva y otras veces el Virrey o al gobernador. Siendo notificada al condenado y después se hacía pública para el conocimiento de la colectividad. Al momento de ejecutar la sentencia normalmente se hacía una remisión de la pena.

Al inconforme de la sentencia podía acudir al recurso de suplicación, pero este recurso solo se admitió solo en casos de privación de oficio perpetuo o pena corporal y posteriormente se suprimió del todo.

En conclusión, tenemos que la visita es una inspección llevada a cabo en un órgano público para revisar el desempeño de los funcionarios, e indagar abusos y excesos arraigados y generalizados, o bien para establecer algunas reformas administrativas importantes.

D) Juicio de Residencia.- El Juicio de Residencia de las Indias, era otro sistema de control de las actividades de los funcionarios de la Corona, siendo éste la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un

funcionario público al concluir el desempeño de su cargo¹¹. Como regla general, todos los funcionarios de Indias, los miembros del gobierno, así como eclesiásticos y militares estaban obligados a dar residencia.

A diferencia de las visitas, la residencia procedía siempre por oficio, sin menoscabo de las demandas públicas que pudieran establecer contra los residenciados.

La residencia constaba de dos partes, una secreta, donde se averiguaba de oficio la conducta del funcionario, y en la segunda que era pública, donde se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener satisfacción de sus agravios.

D. 1) Secreta.- Los Jueces que llevaban a cabo las residencias de oficios provistos por consulta del Consejo de Indias eran designados por el presidente de dicho órgano, y las de oficios cuyo título hubiese sido expedido por virreyes presidentes y gobernadores, eran por jueces comisionados por dichos funcionarios. En relación con el número de jueces que debían seguir el procedimiento eran por regla general tres, aunque en los primeros tiempos de la colonia solo era uno.

Con respecto a las recusaciones, para evitar las que pudieran ser malintencionadas, con el único deseo de dilatar el procedimiento era obligación de certificar, en cada petición de recusación, si era la primera o la segunda vez que se efectuaba. En este último caso, el recusante debía acreditar su motivación bajo la pena de que pagara 100 pesos, otra medida

¹¹ el nombre de juicio de residencia proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer -residir- obligatoriamente en el lugar donde había ejercido su oficio, con el objeto de facilitar la investigación y de que los particulares estuviesen en posibilidad de presentar sus demandas por los agravios que les hubiese inferido dicho funcionario, Lanz, Cárdenas José Trinidad.- Ob. Cit.

era similar a la de las visitas que era nombrar jueces acompañantes. Los incidentes de recusación eran decididos por las Audiencias, el Consejo de Indias y aún por los virreyes.

Uno de los problemas más importantes que presentaba el juicio de residencia, era saber en que tiempo debía iniciarse dicha residencia, pues por regla general el juicio debía iniciarse una vez terminado su cargo, o en el caso de que fueran trasladados de plaza, era al momento del cambio realizado, pero también existían los llamados Oficios Perpetuos, a éstos se les consideraba que las visitas podían llevarse a cabo cada cinco años de sus actividades, o si existieren demandas notorias de que hay irregularidades en su mandato.

Era muy poco probable que durante el juicio de residencia se llevara a cabo por procurador, es decir sin que el residenciado se encontrara situado en el lugar donde se está realizando, sólo podían hacerlo algunos funcionarios, excusándose que por razones de fuerza mayor debían ausentarse o bien debían ocupar una plaza distinta en otro lugar, por lo demás no se permitía el procurador.

Una figura jurídica que resaltó durante el juicio de residencia eran las llamadas *fianzas*, que al igual que en las visitas, eran el instrumento para asegurar la efectiva aplicación de las condenas impuestas y evitar que el juicio de residencia se convirtiera en un mero formulismo, ante la práctica de ocultación de bienes por parte de los funcionarios. Este sistema se cambió en la segunda mitad del siglo XVIII se sustituyó el sistema de fianzas por el de retener la quinta parte de los sueldos de aquellos funcionarios que los tuvieran en cantidad tal que bastara para responder de lo que resultara de la residencia, y que su cargo no trajera aparejada la recaudación de la

Real Hacienda. La cantidad retenida les era devuelta, si no les eran formulados cargos en el juicio. Esta medida duró poco y sólo se continuó aplicando a un reducido grupo de gobernadores¹².

D.2) Pregón de Residencia y primeras diligencias del juez.- Una vez realizada la investigación de la cuenta del funcionario residenciado, seguía el *pregón de residencia y primeras diligencias del juez*, dando inicio de manera formal al juicio aludido publicando los Edictos de residencia dando así a conocer a todos la existencia del juicio y señalaba el momento a partir del cual principiaban a contarse los términos establecidos en la Cédula de Comisión, asimismo se invitaba a la población a presentar sus demandas contra el residenciado, en ellos se aseguraba igualmente el amparo y protección real a los quejosos, y se amenazaba con distintas penas a los que quisieran amedrentarlos o impedirles en cualquier forma el acceso al tribunal.

Con referencia a las primeras diligencias, éstas consistían fundamentalmente en fijar con precisión las personas sometidas al juicio y en redactar el interrogatorio a cuyo tenor serían examinados los testigos de la parte secreta, para llevar a cabo la publicación de los edictos y el examen de testigos en los lugares alejados, los jueces nombraban comisionados, a quienes se les debía el mismo acatamiento que al juez de residencia, de tal modo que la residencia opuesta a ellos era severamente castigada.

En la primera diligencia se nombraba al principal residenciado, así como a sus oficiales que serían enjuiciados junto con él; en la segunda diligencia se daban los interrogatorios, es conveniente señalar que los

¹² LANZ CÁRDENAS, JOSE TRINIDAD.- Ob. Cit. Pp. 66

medios de prueba en la parte secreta del juicio eran los informes de diversos organismos oficiales, la documentación pública, las denuncias anónimas y la examinación de testigos, siendo ésta última la más utilizada.

Asimismo, los residenciados acostumbraban prevenir posibles testimonios en su contra entregando desde el comienzo de la residencia una lista de las personas a quienes consideraban sus enemigos, para el efecto de que no fueran llamadas como testigos. Ésta era, no obstante, un arma de dos filos, pues no faltaban jueces que citaban antes que a nadie a los incluidos en dichas listas.

Una vez obtenida y comprobada a información en la parte secreta del juicio, el juez formulaba los cargos correspondientes, corriendo traslado de ellos al residenciado para que presentase su defensa. A diferencia de las visitas en la residencia se le daban a conocer al funcionario enjuiciado los nombres de los testigos.

D.2) Pública.- Se daba comienzo a la parte pública que como mencionamos anteriormente, los particulares podían interponer capítulos, demandas y querellas al residenciado. A través de los capítulos se ejercía la acción popular en contra de este último; es decir, cualquier particular podía demandarlo, aunque no hubiese sido perjudicado directamente.

D.4) Sentencia.- Establecidos los cargos y presentados y probados los descargos por el residenciado, el juez dictaba sentencia, la cual se constreñía a declarar si el enjuiciado había obrado bien o mal y a hacer efectiva su responsabilidad en el segundo caso. La revocación de las disposiciones equivocadas o injustas únicamente correspondía a los superiores o a los sucesores del residenciado.

Pronunciada la sentencia por el juez de residencia e interpuesta o no apelación por el residenciado o el capitulante, los autos eran elevados al Tribunal Superior para ser examinados junto con la secreta. Las demandas y querellas procedían cuando había alguna parte agraviada por el residenciado, y debían iniciarse dentro del término fijado por la ley. Al igual que los capitulos, se sustanciaban por los mismos trámites de juicio ordinario, pero acortando los términos y sin que éstos dejaran de correr los días feriados.

Otra consecuencia derivada del carácter del juicio era que el juez no podía avocar a sí pleitos juzgados o pendientes en otros tribunales, aunque el residenciado hubiere tenido en ello alguna intervención.

Los jueces tenían la obligación de sentenciar todos los cargos, y de consignar los buenos como los malos procedimientos de los residenciados para que los primeros fueran premiados y los malos castigados. En cumplimiento de esta obligación, los jueces trataban de caracterizar al funcionario enjuiciado señalando detalles aparentemente nimios, pero que contribuían a trazar su perfil moral. La vida privada, costumbres y pasatiempos de los residenciados, todo era examinado por los jueces.

Si el residenciado era absuelto de los cargos, el juez lo declaraba recto y buen ministro, acreedor de los correspondientes ascensos, o utilizaba otras fórmulas parecidas destacando su desinterés, integridad, rectitud, etc.

La sentencia debía pronunciarse en el término previsto por las leyes, de tal manera que si era dictada fuera de dicho término se consideraba igualmente válida pero el juez era castigado.

Sentenciada la residencia, el juez la enviaba, junto con un resumen del proceso a la Audiencia o Consejo, según correspondiere, para la tramitación de la segunda instancia, en el primer caso, se remitían a las Audiencias los procesos originales sin sacarse copias, pero tratándose de residencias que debían ir a la Península, se mandaba el original al Consejo, quedando una copia autorizada en las Indias para que en el supuesto de extravío pudiera reconstruirse el expediente y volver a enviarse otro ejemplar a España. Por su parte, el Virrey y la Audiencia tenían encargo de mantener al día sendos libros donde se anotasen los resultados de los juicios.

Existían una segunda instancia, o apelación, ante el Tribunal del mismo nombre, en un principio el actor podía elegir entre que fueran determinadas por el Consejo o por la Audiencia del Distrito. Con la expedición de las Ordenanzas de Audiencias de 1563 se suprimió dicha opción, al manifestarse que dichas apelaciones serían falladas por las Audiencias, siguiendo por regla general una cuantía para su interposición.

D.5) Ejecución.- Con respecto a la ejecución de las sentencias había dos supuestos 1) tratándose de cohechos, baraterías o cosas mal llevadas, podían ejecutarse las sentencias que no excedieran de veinte mil maravedies. Si sobrepasaban esa cantidad, el dinero debía ser depositado en la forma prescrita por los capítulos de jueces de residencia, y 2) las otras condenación es que derivaran de pleitos y demandas por haber sentenciado mal o haber hecho de pleito ajeno, propio, se ejecutarían hasta la cantidad

de doscientos ducados, estando obligada la parte a quien se aplicaren a otorgar fianza para garantizar el pago de lo juzgado y sentenciado.

Dictada la sentencia definitiva de la residencia, el funcionario no podía ser nuevamente molestado; más aún, una vez tomada la residencia a corregidores y otros gobernadores temporales, no se les podía volver a tomar, aunque se dijera que después se habían descubierto y llegado a saber delitos y graves excesos que no se habían conocido en las residencias, y se ofrecieran pruebas contundentes.

También podían acudir al recurso de suplicación, por cada cargo en el que resultaban condenados, aunque la condenación fuese pequeña. Con posterioridad al año referido, únicamente cabía su interposición respecto de los capítulos de que derivare privación perpetua de oficio o pena corporal y en la que no había sentenciado el juez de residencia por haberlo reservado para la decisión del Consejo.

La Novísima Recopilación introdujo algunos cambios en el juicio de residencia entre los más importantes se encuentran; haber permitido que el residenciado nombrara un representante, con lo cual se rompía o podía burlarse la obligación de residir en el lugar donde había prestado sus servicios; la residencia se redujo de cincuenta a treinta días; los Jueces de Residencia no podían durar en su cargo más de tres meses, esto como una respuesta al entorpecimiento de los asuntos ordinarios, cuyo retraso se atribuía a la larga duración del juicio de residencia; se fortaleció al juez de residencia al habérsele puesto a sus órdenes a escribanos y a otros funcionarios, lo que se tradujo en la pérdida de publicidad y oralidad del juicio a favor de la escritura. Cabe hacer notar que nuestro Derecho siempre ha sido escrito, además de que se intensificó su aspecto inquisitivo al dotársele

al escribano de derecho de acción o de queja cuando los agraviados o interesados no quisieran acudir ante el juez de residencia.

Cabe mencionar que el juicio de residencia fue adherido al sistema constitucional por la Carta de Cadiz y la de Apatzingán. A partir de entonces no se vuelve a hacer mención expresa de esta figura, pero algunos autores opinan que su influencia en el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos sigue vigente.¹³

1.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

Con la promulgación de la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias, los nuevos constituyentes sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores del Estado, los cuales se encuentran contenidos en el Capítulo IV de dicha Constitución, en su artículo 103, que son: Diputados Federales, individuos de la Suprema Corte, los Secretarios de Despacho, el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados (en las Reformas que hubo en 1874 se incorporó a los Senadores y en 1904 al Vicepresidente y a los altos funcionarios que no gozaran de fuero). Su naturaleza de este Sistema de Responsabilidades era el tipo penal y político, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado.

El texto de estos artículos es el siguiente:

ARTÍCULO 103.- "los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que

¹³ Juárez Mejía, Godolffino Humberto.- Ob. Cit. Pp. 9

cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común".

ARTÍCULO 104.- "Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hechos, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes".

ARTÍCULO 105.- "De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere contraria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría de votos, la pena que la ley designe".

ARTÍCULO 106.- "Promulgada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto".

ARTÍCULO 107.- "La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después".

ARTÍCULO 108.- "En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público."

En el Título IV de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo se previó las

responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernadores estatales, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, consecuentemente sus dos leyes reglamentarias no se ocuparon de ampliar el margen de responsabilidades de los demás empleados del Estado.

Conviene precisar en este punto la connotación de "delitos comunes" que utilizan nuestras Constituciones y las leyes orgánicas respectivas, dado que pareciera que los altos funcionarios no eran responsables de los delitos federales. La doctrina coincide en señalar que los delitos comunes deben entenderse en contraposición de los delitos oficiales y no de los del orden federal, ya que éste fue el sentido que se dio a dicho término en las leyes constitucionales de 1836, y su Proyecto de Reformas, ordenamiento que no tenían por qué establecer diferencias entre delitos comunes y delitos federales a referirse a una República Centralista.

La idea de responsabilidad que contiene esta disposición tiene su antecedente directo en la Constitución de 1824, en la cual se encauza a los delitos comunes y oficiales, en dicho precepto se mencionan las faltas oficiales, las cuales no fueron reguladas en las leyes secundarias, fuera del contexto penal.

Con respecto a los procedimientos que segula este Sistema, el que hoy en día llamamos como juicio político o responsabilidad de tipo político, debemos entender que como estableció Francisco Zarco en su libro "Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857) (1857-1861) *"Se trata pura y simplemente del fallo de opinión, de si los funcionarios merecen o no la confianza pública...; y no merecer confianza, ni es delito, ni*

caso de responsabilidad. No es posible fijar los casos sujetos al juicio político la vaguedad es indispensable, pero el artículo de ningún modo se refiere a los delitos comunes que quedan sometidos a los tribunales ordinarios".

No obstante debemos tener presente que no se habla propiamente de juicio político y procedencia sino que divide los procedimientos en virtud de los delitos y faltas cometidas por determinados funcionarios públicos, llámense así como delitos comunes y delitos oficiales. Tratándose de delitos comunes de los funcionarios enunciados, tocaba al Congreso según lo dispuesto en el artículo 104, erigirse en Gran Jurado y declarar por mayoría absoluta si había o no lugar a proceder contra el acusado, el cual, si resultara afirmativa la declaración, quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

De los delitos oficiales, en cambio, correspondía conocer al Congreso como Jurado de Acusación, a fin de declarar de igual manera por mayoría de votos si el acusado era o no culpable, y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Jurado de Sentencia, en los casos en que la declaración fuere condenatoria, para el efecto de aplicar la pena que la ley estableciera.¹⁴

Es entonces que los efectos de los delitos comunes es que si no hay elementos para proceder no habrá ningún procedimiento ulterior; si los hay se suspenderá de sus funciones al acusado y se podrá a disposición de los tribunales ordinarios, que procederán conforme a la ley, asimismo los efectos de los delitos oficiales es si no resultaran culpable el acusado continuará en su encargo; en caso afirmativo, se podrá a disposición del

¹⁴ LANZ CÁRDENAS, Ob. Cit. Pág 158

jurado de sentencia (la Corte), el que por mayoría de votos, y dando participación al reo, al fiscal y al acusador, determinará la sanción legal correspondiente, y de conformidad con el artículo 106, pronunciada la sentencia no puede concederse la gracia del indulto.

El título Cuarto tuvo reformas en el año de 1874 introduciendo en sus artículos adecuaciones pertinentes al restablecimiento del senado por lo que ya no se refieren al Congreso sino a la Cámara de representantes y la Corte deja su sitio al Senado como Jurado de Sentencia, asimismo establece el nacimiento de la responsabilidad por faltas u omisiones y en materia de delitos comunes de que sean acusados los funcionarios, el Congreso simplemente declarará la procedencia de las acusaciones y, al suspender al funcionario de su cargo, retirará el fuero de que goza para permitir que los tribunales ordinarios estén en posibilidad de proceder contra el acusado y dictar la sentencia que proceda.

Por lo anterior se desprende que la Carta Fundamental, al no contemplar dentro de sus preceptos la integración de una ley reglamentaria, es hasta 1870 cuando no logra formar un esquema legal que regule de manera somera al Sistema de Responsabilidades.

Para mayor amplitud del tema tenemos que las dos leyes que reglamentaban el sistema de responsabilidades de los servidores públicos eran las siguientes:

1.3. LEY DE 1870.

Conocida como la Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios, establecida bajo la gestión de Benito Juárez, el Decreto de 3

de noviembre de 1870, se establecieron los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857 mencionados anteriormente.

Señaló como delitos oficiales los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

La determinación de faltas oficiales se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales las violaciones a la Constitución o a las leyes federales, señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Reguló otra infracción que se denominaba "omisión en el desempeño de funciones oficiales", que era la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

La ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En cuestión a delitos oficiales, el Congreso, integrado sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia. A partir de 1875, en que se volvió a

sistema bicamaral, el Jurado de Sentencia se integraba por la Cámara de Senadores. La votación era por mayoría absoluta de votos.

El procedimiento comprendía las faltas y omisiones oficiales, y más que resolución de acusación, determinaba la culpabilidad o no, por lo que sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada, la cual se encontraba regida por las leyes penales vigentes como lo era la ley de 5 de enero de 1857 –para juzgar a los ladrones, homicidas, heridores y vagos- y la ley de 6 de diciembre de 1856 –para castigar los delitos contra la Nación, el orden y la paz pública- por lo cual los delitos comunes a que se refería dicho documento eran los contenidos en las leyes anteriores y, posteriormente, los señalados en el Código Penal de 1872, el cual recogió la distinción constitucional entre delitos comunes y delitos oficiales, tipificando al respecto unos y otros.¹⁵

La resolución del jurado de acusación, tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales, debería considerar: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes, por lo que, en caso de considerar la presunta responsabilidad se ponía al inculcado a disposición de los tribunales competentes y se declaraba que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

1.1. LA LEY DE 1896.

Expedida el 6 de junio de 1896. denominada "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de

¹⁵ LANZ CÁRDENAS, Ob. Cit. Pág. 160.

los altos funcionarios federales, como son los diputados, senadores, magistrados de la Suprema Corte de Justicia y secretarios del Despacho, quienes eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de sus respectivos encargos y de los comunes que cometieran durante el tiempo de sus respectivos encargos y de los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrieran en el ejercicio de esos mismos encargos; el presidente de la República y los gobernadores de los mismos Estados, precisando que el primero, durante el tiempo de su gestión, sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común, en tanto que los segundos únicamente eran responsables por infracciones a la Constitución y leyes federales.

Luego de establecer la competencia exclusiva del Congreso General para conocer de la responsabilidad oficial de los altos funcionarios, aun cuando dicha responsabilidad fuera exigida dentro del año siguiente al que hubieren cesado en sus funciones, prevenía en los restantes preceptos de su primer capítulo la necesidad de la declaración de procedencia del Gran Jurado, a efecto de que los funcionarios referidos pudieran ser juzgados por los delitos comunes que hubieren cometido durante el desempeño de sus encargos; señalaba el periodo en que gozaban de fuero y los casos de excepción, y disponía que en las demandas del orden civil no existía fuero o inmunidad de los funcionarios mencionados.¹⁶ Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la "declaración de procedencia, que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o

¹⁶ Ob. Cit. Pág. 161

faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

En un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, la "Declaración de Inmunidad", para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra. (por parte de un alto funcionario solicitando a la Cámara de Diputados). Se previó la existencia de otra, denominada "Declaración de Incompetencia", que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero, es decir aunque el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.¹⁷

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y 1929.

Esta Ley denominada como "Ley Díaz", se encuentra estructurada de la siguiente manera: constando de seis capítulos, en el primero hace referencia a los funcionarios sujetos de responsabilidad y al fuero, en los mismos términos que el artículo 103 constitucional; los siguientes cuatro son de carácter procedimental y norman la actuación del Congreso en tanto que el gran Jurado (cámara de Diputados), jurado de acusación (Cámara de diputados) y jurado de sentencia (Cámara de senadores). El segundo se refiere a las secciones instructoras, de la forma

¹⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4ª edición, Editorial Porrúa, México 2001.

como se integrarán, cómo funcionarán, mediante las cuales deberá operar el Congreso en materia de responsabilidades ya sea como gran jurado, jurado de acusación o jurado de sentencia; el tercero, se refiere al procedimiento cuando se trate de delitos comunes (gran jurado), que introduce el concepto de declaración de inmunidad que deberá ser expedida por la Cámara de Diputados cuando se ejerza acción contra un funcionario con fuero y que esté siendo juzgado por un tribunal ordinario sin haberse obtenido previamente la declaración de procedencia del gran jurado.

El cuarto y quinto capítulos especifican la forma de proceder de los jurados de acusación de sentencia en los casos de responsabilidad oficial, de los derechos del acusado (hacerle de su conocimiento de qué se le acusa y quién es su acusador, garantía de audiencia, nombramiento de dos defensores, admisión y desahogo de pruebas alegatos), todo dentro del marco establecido por el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal. Las resoluciones de los jurados de acusación y de sentencia son irrevocables. Por último el sexto capítulo hace referencia a cuestiones generales del procedimiento, tales como la recusación y la excusa, con expresión de cusa o sin ella, el exhorto la integración del expediente con copias certificadas.¹⁸

1.2. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917).

Es a partir del primero de mayo de 1917 que entró en vigor nuestra Constitución Política vigente hasta la fecha, que en el texto original de su Título IV estableció las bases "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", que son "los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los

¹⁸ JUÁREZ MEJÍA, GODOLFINO HUMBERTO, Ob. Cit.

secretarios del Despacho y el procurador general de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo".

"Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales"

"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".¹⁹

Es decir, la naturaleza de las responsabilidades son de dos clases: por delitos comunes y por delitos, faltas u omisiones oficiales. Lo anterior es delitos comunes es también a federales y especiales pueden ser conocidos por tribunales del orden común como los del orden federal. Se trata de una responsabilidad penal. La responsabilidad política la constituye la acción, comisión u omisión de los delitos, faltas u omisiones oficiales.

Cabe mencionar que de igual manera la Constitución de 1857 sólo regulaba los procedimientos penal y político, dejándose de lado a la responsabilidad civil y la administrativa, que era en cierta forma equiparada a las faltas u omisiones oficiales y su regulación se le dejaba al legislador secundario.

¹⁹ DELGADILLO GUTIERREZ, Ob. Cit. Pág 50.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia, en cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debería erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia.

En caso de resolver que había lugar a proceder contra el alto funcionario, éste quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. Y podía solicitar a la Cámara la Declaración de Inmunidad, y la secretaría de la propia Cámara debía liberar oficio al juez o al tribunal, a fin de que suspendiera la sustanciación del juicio.

El ejecutivo Federal, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por un delito oficial (traición a la patria) y por delitos graves del orden común. No se precisan cuáles son éstos; pero, además, el Artículo 109 establece que si llegare el caso, los delitos graves del orden común serán considerados como delitos oficiales. Por tanto, se considera que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser juzgado por delitos oficiales, aunque puede ser acusado por delitos graves del orden común²⁰. Los gobernadores de los Estados y los diputados locales sólo por violaciones a la Constitución y leyes federales; esto no significa que a los gobernadores no pueda acusárseles por delitos comunes ante sus respectivas legislaturas o en la forma que sus constituciones establezcan, sino que la Constitución se refiere meramente a las responsabilidades federales, es decir, a las responsabilidades de los funcionarios públicos federales, y si incluye a estos funcionarios locales es

²⁰ MEJÍA JUÁREZ, Ob. Cit. Pág 53.

porque asumen, el carácter de auxiliares de la Federación y pueden incurrir, con este carácter, en responsabilidades de carácter federal.

Los procedimientos a seguir para el control de responsabilidades eran dos básicamente uno de ellos es el denominado Juicio de procedencia o declaración procedencia, en este se llevaba a cabo una declaración previa de la Cámara de Diputados como Gran Jurado de si es o no procedente la acusación (para dar pie a la continuidad política) si no es entonces deja a salvo para cuando se termine la inmunidad del acusado, si es entonces decide sobre la separación del encargo sin que sea una sanción.

El juicio político se encontraba contenido en el artículo 111 de la Constitución, el cual expresaba que el Senado juzga e instruye las causas e impone las sanciones. Pero, éste no puede abrir la instrucción hasta que la Cámara de Diputados presente la acusación por medio de una comisión "de su seno" para sostener dicha acusación ante el Senado; éste después de haber concedido el Derecho de audiencia al acusado y agotados los trámites y diligencias pertinentes, resolverá por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros. Este artículo no señala nada si la sentencia es absolutoria pues como acertadamente lo observa Felipe Tena Ramírez "una diferencia importante entre la sentencia absolutoria y la condenatoria que pronuncia el Senado. Se absuelve, el juez ordinario no podrá conocer del mismo delito oficial una vez que ha concluido el cargo, porque la Constitución no deroga en esa hipótesis el principio non bis in idem; el Senado sí agota entonces el conocimiento del caso y es el Tribunal especial con jurisdicción

excluyente. Pero si condena el juez ordinario recobra su propia jurisdicción a partir de la sentencia condenatoria”²¹

Para las demandas de orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público, aquellos proceden solamente en casos delictuosos y los tipos de sanciones que establecía la Constitución de 1917, para el caso de delito común, era la disposición del acusado a las autoridades y separación del cargo, si era una falta oficial, entonces es la destitución del cargo e inhabilitación para obtener otro cargo por el tiempo en que determine la ley.

1.3. LA LEY DE 1939.

Promulgada bajo el mandato del Presidente Lázaro Cárdenas, el 30 de diciembre de 1939, se elaboró 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, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.

En esta Ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de la Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

En su artículo primero dispuso la existencia de las responsabilidades de los agente públicos en los siguientes términos:

²¹ Ob. Cit. Pág 60.

ARTÍCULO 1º.- Los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que esta ley se refiere .

Esta Ley señalo como altos funcionarios los siguientes:

1. Presidente de la República.
2. Senadores y diputados al Congreso de la Unión.
3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
4. Secretarios de Estado.
5. Jefes de Departamento Autónomo.
6. Procurador General de la República.
7. Gobernadores y diputados de las legislaturas locales.

También dispuso que el Presidente de la República sólo podría ser acusado durante el período de su encargo y un año después.

En esta Ley se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión; aunque no definía los delitos oficiales hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios.

1. El ataque a las instituciones democráticas,
2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal,
3. El ataque a la libertad de sufragio,
4. La usurpación de atribuciones,
5. La violación de garantías individuales,
6. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
7. Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior,

A los gobernadores y diputados de los Estados se les señalo como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación.

Las sanciones contempladas en esta Ley eran las siguientes:

1. Destitución del cargo o del honor de que se encuentra investido.
2. Inhabilitación de cinco a diez años.

En lo que refiere a los demás funcionarios, esta Ley dividía en 72 fracciones de forma casuística diversas conductas que se tipificaron como delitos y sólo 2 fracciones para señalar las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, las cuales iban desde destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años.

En relación a las faltas, esta ley consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya sea oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, estableció el jurado popular; uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable.

Estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de diputados debería erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia.

En caso de resolver que había lugar a proceder contra el alto funcionario, éste quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes, se podía solicitar a la Cámara la Declaración de Inmunidad, y la secretaría de la propia Cámara debía liberar oficio al juez o al tribunal, a fin de que suspendiera la sustanciación del juicio.

En el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se debía incoar en forma ordinaria, y una vez

terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público federal y del acusado o de su defensor, el juez debía remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales para que dictara sentencia.

Respecto de la remoción de los funcionarios judiciales, el Presidente de la República debería pedir a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta. La Cámara debía resolver en conciencia, y si consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

1.4. LA LEY DE 1980.

Publicada el 4 de enero 1980, en el Diario Oficial de la Federación, denominada como la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979, el cual continuó en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los "delitos penales" y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos.

Se encuentra el establecimiento de tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, de los cuales los dos primeros tienen eminentemente naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados

"delitos oficiales" se puede hacer una diferenciación en razón del tipo de sujeto infractor.²²

El procedimiento para sancionar a los funcionarios públicos difiere cuando se trata de los llamados "altos funcionarios", ya que en este caso es aplicable el juicio político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado, erigido en Gran Jurado.

Este procedimiento especial actualmente es denominado "juicio de responsabilidad política" que es diferente en todas sus fases del procedimiento penal.

En el caso de los demás funcionarios y empleados de la Federación, se estableció un procedimiento especial, estructurado en dos fases; la primera en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

²² ARTÍCULO 1. - Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley.

ARTÍCULO 3.- Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses público y del buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses público y del buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- III. El ataque a la libertad de sufragio,
- IV. La usurpación de atribuciones;
- V. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
- VII. Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales y,
- VIII. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de ideas.

En los términos del artículo 4º se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurrían los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo de ellos que afecten de manera leve los intereses público y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno y señaló como sanción la amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, y en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo que dispusieron las leyes y reglamentos respectivos, sólo se estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.

En la presente ley no se previó los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni precisaron su naturaleza administrativa, derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.²³

1.8. LA LEY DE 1982.

Con respecto a los servidores públicos que se sujetan a este sistema, el artículo 108 constitucional fue reformado para establecer que los servidores públicos son los representantes de elección popular a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los Servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

²³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS", Cuarta Edición, México, 2001, Editorial Porrúa pp. 43 a 57.

Asimismo, el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo y hasta por un año después será responsable solo por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

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

Así las cosas, las materias que regula este Sistema es la materia Política, Administrativa; Penal, la civil aparecen en la Ley Reglamentaria.

En relación con el Juicio Político el procedimiento a seguir era el siguiente: la Cámara de diputados, previa declaración por mayoría de votos de los presentes y substanciado el procedimiento respectivo, incluyendo la audiencia del acusado, deberá hacer la acusación ante el Senado, que se erigirá en Jurado de Sentencia, y por votación de las dos terceras partes de los presentes previa la práctica de las diligencias convenientes y oír al acusado, impondrá la sanción que corresponda, de igual forma que en las anteriores legislaciones se determinó que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras son inatacables, asimismo sus sanciones en caso de resultar culpables en el juicio a estudio son la destitución e inhabilitación.

El juicio de desafuero o declaración de procedencia el cual tiene por objeto que los delitos no queden impunes, su procedimiento continuó siendo facultad de la Cámara de Diputados, (art. 111 vigente), la que por mayoría absoluta de sus miembros presentes, determina "si ha o no lugar a proceder contra el inculpaado". Por lo que toca al Presidente de la República, la declaración que emita la Cámara de Diputados será para acusarlo ante la de Senadores para que ésta se erija en Jurado de Sentencia y proceda en los términos del artículo 110, y de resultar culpable, el Senado aplicará la ley penal. La declaración de procedencia tendrá por efecto inmediato la separación del cargo del inculpaado y será juzgado por las autoridades competentes con arreglo a la legislación penal, y si del delito se desprenden daños o perjuicios patrimoniales o beneficios económicos se le deberá sancionar hasta por tres tantos del beneficio obtenido o del daño o perjuicio causado.

Al margen de la ley civil y penal, el sistema constitucional de responsabilidades de los servidores públicos contiene tres procedimientos sui generis: el juicio político, el antejuicio y el administrativo disciplinario. Los dos primeros (que vienen desde las primeras leyes) desarrollados en el Congreso de la Unión, en las Cámaras de Diputados (como acusadora) y de los Senadores (como jurado de sentencia, el juicio político, y en la de Diputados, el antejuicio; y el novedoso procedimiento administrativo disciplinario, en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el cual se encuentra desde la reforma de diciembre de 1996, en vigor desde el 1 de diciembre de 1997. Anteriormente tenían participación también las demás Dependencias de la Administración Pública Centralizada, conteniéndose estos tres en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus Títulos Segundo y Tercero.

Abundando en lo establecido en los párrafos anteriores, tenemos que con las reformas que se dieron respecto al Título IV Constitucional de 1857, con la Constitución de 1917, fue el incremento de artículos respecto a responsabilidad, entre los que destacan los tipos de delitos, el fuero constitucional, el procedimiento para el desafuero y procedimiento del juicio político, pero únicamente se contemplaban las materias de carácter política y criminal.

La incertidumbre de la inestabilidad política en el país y el control estricto que se pretendía dar a la Administración Pública fue motivo suficiente para que se promulgara el 26 de diciembre de 1917, la Ley de Secretarías de Estado que contemplaba al Departamento de Contraloría, la cual regulaba las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus sanciones aún eran poco apremiantes como es el caso de la amonestación y la suspensión de funciones.

Con las reformas a la Ley Orgánica de la Contraloría hubo necesidad de reformar dicho reglamento para crear un procedimiento respecto a las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurrieran los funcionarios públicos de la Federación, más que nada en el mal manejo de fondos de esa índole, aumentaron así las sanciones como son el extrañamiento consistente en hechos con motivo de faltas leves a juicio de los titulares de las dependencias, en otras palabras la amonestación, las notas malas que eran la amonestación con registro, y el cese que era el más grave.

Al desaparecer la Contraloría de la Organización de la Administración Pública, fue creada en 1939 la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y el Distrito Federal y

Territorios Federales y de los Altos funcionarios de los Estados, la cual regresó a las dos responsabilidades básicas, la política y la penal, sin tomar en cuenta la administrativa o civil, siguió así con la ley de 1980 en la que regresan a la imposición de sanciones por delitos oficiales, provocando un retroceso en materia disciplinaria.

Es a partir de 1982, con la reforma al Título IV constitucional que se crea un sistema de responsabilidades que contempla los 4 tipos de responsabilidades: Civil, Penal, Administrativa y Política, pero además le dota de un marco normativo secundario, es decir, se expide la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se generan las reformas a las Constituciones de los Estados de la República y la expedición de sus leyes de responsabilidades.

Es prudente manifestar que la responsabilidad penal y civil quedan supeditadas a los ordenamientos ya existentes como es el caso del Código Civil y el Código Penal; sin embargo, en cuanto a la responsabilidad de tipo político y administrativa la regula la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, atendiendo a los principios de la función pública, que veremos a continuación.

CAPITULO 2. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Una vez establecido el devenir histórico del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debemos resaltar el campo jurídico por el cual se maneja dicho sistema, pues es de explorado derecho que el orden fundamental normativo mexicano lo constituye en primer lugar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en un segundo

plano se encuentran contemplados las leyes federales y tratados internacionales y en un tercer plano lo serán las leyes locales, tomando en cuenta el ámbito espacial de vigencia, en tal virtud, tenemos que su legislación se basa en una norma fundamental, siguiendo así las Leyes Federales como lo son la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que se discutirán en los siguientes apartados.

2.1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra regulado por el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, abarcando los artículos 108 al 114, este sistema se encuentra estructurado de la siguiente forma:

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

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria o 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 y, en su caso, los miembros de los consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, 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.
(énfasis añadido)

De lo anterior podemos observar que los servidores públicos son todos aquellos que realicen una actividad dentro de la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, o en la Administración Pública Local, sin importar la forma por la cual se integran al servicio, es decir, se puede hablar de una relación entre el ente y el empleado público cuando la voluntad de éste se manifiesta, para lo cual debemos identificar el elemento subjetivo del órgano, que tiene naturaleza oficial u orgánica, y no la particular del Servidor Público, la que se hace en ejercicio de sus derechos y obligaciones personales.

ARTÍCULO 109.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

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

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

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

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad,

honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

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

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

En este artículo, es relevante mencionar que los servidores públicos sujetos a juicio político, reúnen como característica principal que sus facultades van encaminadas al gobierno y a la Administración del Estado, siendo su actuación de manera trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales; por lo que al ser su actividad de gran importancia para la Administración del Estado, en caso de incurrir en responsabilidad, o bien ser presunto responsable, dicha denuncia debe ser debidamente fundada y motivada, para no alterar la dinámica del Estado, además de que destaca el hecho de que los funcionarios no podrán ser responsable políticamente por la expresión de ideas, para evitar las revanchas políticas por ideologías contrarias al partido que sea mayoritario, o bien se encuentre en el poder.

Asimismo el enriquecimiento ilícito es uno de los factores más vigilados por el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos,

tan es así que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regula y sanciona la forma en que los Servidores Públicos rinden su declaración patrimonial dentro de su período de actividades dentro de la Administración Pública Federal.

ARTÍCULO 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito, Federal, el Jefe de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces de Fuero Común de Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

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

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

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

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

Aunque será motivo de explicación posteriormente, es importante destacar que aún cuando la sanción que se aplica en caso de responsabilidad política es aparente benevolente ante los Servidores Públicos acreedores a ésta, su consecuencia es más rígida si se ve desde el punto de vista dogmático, pues no hay peor castigo para el Político que la muerte Política, situación que acontece y se plasma en nuestra Carta Magna.

ARTÍCULO 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función, si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, **deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.**

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Es importante señalar que dicho artículo abarca lo referente a la responsabilidad penal que tendrán los servidores públicos que tendrán los servidores públicos de alto nivel o jerarquía, pero tomemos en cuenta que ni la Carta Magna, ni las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos regulan estrictamente el marco jurídico punitivo sino que dan la

pauta para que dicho servidor público pueda ser juzgado por los tribunales del fuero común, llámese declaración de Procedencia o de Inmunidad.

ARTÍCULO 112.- No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

ARTÍCULO 113.- Las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Asimismo contempla además de las sanciones penales se establecen las sanciones económicas, las cuales no podrán exceder de 3 tantos y su forma de determinación.

ARTÍCULO 114.- El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después, las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de una año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con

los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y 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 anterior se desprende que conforme a lo establecido por nuestro poder Constituyente, todos los servidores públicos son sujetos de responsabilidad ya sea política, penal, administrativa, y en ciertos casos hasta civil, así sea un Servidor Público cuya función sea la más sencilla, hasta aquél cuya función afecte a todo el país, asimismo, no excluye a ninguno de éstos por no pertenecer al Sistema Administrativo o Ejecutivo, abundando en lo anterior se establece que tanto pueden ser sujetos que tengan sus funciones dentro del Poder Judicial, como en el Poder Legislativo o bien en el Poder Ejecutivo, por lo que se entiende que para delimitar el campo legal de dicho Título es necesario que la persona que pueda ser acreedora de responsabilidad debe reunir las siguientes características:

- 1.- Incorporada al Servicio,
- 2.- Tenga una regularidad de la relación jurídica funcional o laboral dentro de la entidad;
- 3.- que reciba una retribución económica que sea con cargo al presupuesto y
- 4.- Su actuación se encuentre sometida al Derecho Administrativo.

A su vez, la Constitución establece un punto sino innovador, si es motivo de estudio en la presente tesis que son los principios que debe

seguir los Servidores Públicos, estos son: Legalidad, eficiencia, lealtad, honestidad e imparcialidad; por lo que en base a estos principios, será basado todo el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Así las cosas, otra característica del Título IV de nuestra Carta Magna, es que establece los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los Servidores Públicos que son la responsabilidad política, la penal y la administrativa, y aún cuando no regule legalmente la responsabilidad civil dejará a salvo los derechos de los gobernados para ejercitarlas, de igual manera establece sus procedimientos, principalmente los de responsabilidad política y penal, definiéndose juicio político y declaración de procedencia, los cuales se estudiarán más adelante, la responsabilidad administrativa será establecida conforme a las leyes federales – Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos -; por otra parte, establece los tipos de sanciones para éstos, los cuales son principalmente, la destitución, la inhabilitación, la sanción económica o los que establezca las leyes reglamentarias, destacando que en el caso de que el Servidor Público incurra en dos o más responsabilidades, sus procedimientos y sanciones se llevarán a cabo de manera autónoma e independiente, sin que esto transgreda el principio jurídico non bis in idem.

2.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En este apartado realizaremos un análisis jurídico comparativo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que estuvo vigente hasta el 13 de marzo de 2001. y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En un

principio es necesario puntualizar los ámbitos de competencia por los cuales se rige el Sistema de Responsabilidades de los Servidores como lo es el ámbito temporal de validez, toda vez que las normas jurídicas pueden ser de vigencia determinada o indeterminada siendo las primeras cuyo ámbito temporal de validez formal se encuentra establecido de antemano y las segundas como aquellas cuyo lapso de vigencia no se ha fijado.²⁴ Un factor importante es que en el segundo caso se pierde su vigencia cuando es abrogada, expresa o tácitamente.

De lo anterior analizado anteriormente, se desprende que al crear una nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos por lógica abroga la anterior, no obstante para no dejar en un estado de indefensión a las personas que se encontraban a dicho régimen —esto es en todas las leyes- se preceptúa en un artículo generalmente transitorio que para quienes se encuentren sometidos al procedimiento seguido en tal ordenamiento legal ésta continuará vigente para dichos casos, pero en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no obstante lo anterior establece en su artículo SEXTO TRANSITORIO que: “las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigentes hasta la entrada en vigor de la presente ley, seguirán aplicándose por los hechos realizados durante su vigencia”²⁵, es decir la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, continuará vigente no solo por que el procedimiento de responsabilidad se haya realizado cuando se encontraba en vigor dicha ley, sino que su vigencia continuará aún al momento de la realización de los hechos antes de la entrada en vigor

²⁴ GARCIA MAYNEZ, EDUARDO.- Introducción al Estudio del Derecho.- 45ª. Edición Porrúa, México, 1993. pág. 81

²⁵ Artículo Sexto Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que complica la aplicación de los Ordenamientos Legales invocados.

Respecto del ámbito material de validez que abarcaba la Ley anterior de la que ahora rige, se observa que son la responsabilidad política, penal, administrativa y civil; Así dicha legislación abarcaba éstas de una forma por demás escueta, provocando contradicciones en las mismas y confusiones en su aplicación. Un ejemplo claro es la aplicación por supletoriedad de la norma en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues el artículo 45 establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales; asimismo, se atenderán en lo conducente, las del Código Penal²⁶ surgiendo controversias entre los jurisconsultos al establecer unos que aplicaba por supletoriedad en la responsabilidad administrativa el Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código Civil, y para otros que el Código Federal de Procedimientos Penales abarcaba también a ésta por la naturaleza propia de la figura jurídica de la supletoriedad de la norma. Tan es así que la Suprema Corte de Justicia de la Nación intervino para resolver dicha controversia resolviendo a favor de los segundos.

El interés primordial de los legisladores fue la mejora en la aplicación de la Ley para lo cual dividió ésta en dos, una que abarcaba solo la responsabilidad política y penal y otra que contemplaba la materia administrativa y la responsabilidad patrimonial, no obstante dicho interés, la

²⁶ Artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley que intentaba regular la responsabilidad penal y política de los servidores públicos, ésta no fue aprobada, siendo entonces que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos estableció en su artículo Segundo Transitorio, se siguen aplicando los Títulos 1º en lo que refiere a la responsabilidad política y penal, y el Título 2, de dicha ley.

Para un mayor entendimiento de las dos leyes que regulan el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es necesario enmarcar los lineamientos bajo los cuales se rigen éstos.

1.- LOS SUJETOS DE RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO.

En este rubro no existe algún cambio trascendental, pues ambas leyes establecen que son sujetos de responsabilidad, los servidores públicos mencionados en el artículo 108 Constitucional, salvo el aspecto de que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentran contemplados a los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso los miembros de los Consejos de las Legislaturas Locales; no siendo el caso en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la cual solo incluye como servidores sujetos a dicho ordenamiento legal a todos los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero 108 Constitucional todos aquellos que manejen o apliquen recursos públicos

federales, aún cuando en su exposición de motivos propone incorporar nuevos servidores públicos a quienes se les aplicará la ley.²⁷

Otro aspecto importante es que el anterior ordenamiento incluía un capítulo especial para los Servidores Públicos pertenecientes al Distrito Federal, situación que ahora ha sido depuesta en la Ley vigente, pues como se especifica en su Artículo Segundo Transitorio "Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal."²⁸

2.- LAS OBLIGACIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO.

En este punto es menester mencionar que una de las principales causas en las cuales se enfocan las leyes en comento, es para salvaguardar los principios por los cuales se rige el Servicio Público que son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y de esta base parten las obligaciones de los servidores públicos, para lo cual si en caso de que existiere un incumplimiento a dichos principios incurrirían en responsabilidad administrativa.

Ahora bien, del hecho de que el legislador enumere los tipos de obligaciones a los cuales debe obedecer el Servidor Público, esto solo nos conduce a que su incumplimiento no son motivo suficiente para hacer acreedor de responsabilidad al mismo, pues varios doctrinarios han criticado

²⁷ En su artículo 3 se otorga atribuciones para la aplicación de dicha Ley al Instituto Federal Electoral, los Tribunales Agrarios y la Auditoría Superior de la Federación, lo cual deja fuera de duda dicho aumento de sujetos de responsabilidad.

²⁸ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.- Transitorios Artículo Segundo.

el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (y ahora 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) como un simple código de ética y no un formulario de infracciones en las que puede incurrir de una forma cierta y concreta el Servidor para ser sujeto de responsabilidad administrativa. De tal virtud que se han impugnado las resoluciones Administrativas de responsabilidad en las cuales solo se fundamentan en base al artículo 47 de la Ley en comento toda vez que este no es considerado como un artículo que describa una causa o alguna acción ilegal en la que pueda incurrir el acusado sino que al ser un simple código de ética no es factor suficiente para hacer acreedor de responsabilidad a el servidor.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis jurisprudencial emitida por la Segunda Sala Regional Metropolitana del entonces Tribunal Federal de la Federación, publicada en la revista del mismo, año II, No.8, 1999; IV-TASR-II-72, Cuarta Época que ad literam se transcribe:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- Para determinar la actualización de la conducta infractora en principio, debe fundarse en ley, reglamento u otros ordenamientos jurídicos que tengan fuerza legal suficiente para obligar al servidor público a la realización de una conducta activa u omisiva en el ejercicio de sus atribuciones o funciones encomendadas a que se hubiere encontrado obligado en el desempeño de su servicio, en relación con el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que prevé en forma genérica las hipótesis jurídicas que pueden constituirse en conductas infractoras. Por tanto, una resolución administrativa que únicamente enlista las funciones o atribuciones que el servidor público debió cumplir sin fundar que dichas funciones existieran efectivamente a cargo del servidor público viola el artículo 16 Constitucional. (5)

Juicio No. 20252/97.- Sentencia de 14 de octubre de 1998, aprobada por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Sergio Martínez Rosaslanda.- Secretaria: Lic. Adriana Domínguez Jiménez.

De lo anterior se desprende que el hecho de que la autoridad sancionadora, al emitir una resolución administrativa en la que haga responsable al servidor público simplemente enumerando las fracciones contenidas en el artículo 47 de la ley en comento, se encuentra vulnerando su esfera jurídica, siendo violatoria ésta del artículo 16 constitucional.

3.- SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PROCEDIMIENTOS PARA APLICARLAS.

Una de las cuestiones que deben analizarse con gran detalle dentro del presente proyecto, es los tipos de sanciones que se establecen dentro de ambas leyes y como su procedimiento de aplicación dentro del servicio público; en principio las sanciones que regula la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son las siguientes:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
<p>ARTICULO 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:</p> <p>I.- Apercibimiento privado o público;</p> <p>II.- Amonestación privada o pública.</p> <p>III.- Suspensión;</p> <p>IV.- Destitución del puesto;</p> <p>V.- Sanción económica; e</p> <p>VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o</p>	<p>ARTICULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:</p> <p>I.- Amonestación privada o pública;</p> <p>II.-Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;</p> <p>III.- Destitución del puesto;</p> <p>IV.-Sanción económica, e</p> <p>V.-Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.</p>

comisiones en el servicio público.

Quando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Quando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

De lo anterior transcrito se visualiza en primer término de la desaparición de la sanción denominada como apercibimiento privado o público, del cual partiendo de su definición, el apercibimiento es una

advertencia formal al servidor público de que efectúe u omita determinada acción que podría acarrear consecuencias de tipo legal²⁹

Abundando en lo anterior, independientemente de las consecuencias legales que trae consigo el apercibimiento debe considerarse que el principal factor de sancionar con tal medida al Servidor Público es por el hecho mismo de que será anotada en el expediente personal de éste, lo cual afecta de manera significativa en su carrera profesional, quizá sea ésta la mayor consecuencia.

No obstante la desaparición de dicha sanción, prevalece dentro del sistema de responsabilidades vigente, el hecho de que la sanción denominada como amonestación, de que esta pueda ser de forma pública, o bien de forma privada, esta situación no se encuentra aclarada dentro de la nueva ley, pues el hecho de que la amonestación tenga que ser aplicada de forma pública o bien de forma privada da lugar a que la autoridad sancionadora se vea en la necesidad de hacer uso de sus facultades discrecionales para imponerlas, pues dentro de los dos ordenamientos legales a estudio no se encuentra alguna previsión, o algún parámetro que permita la graduación de dicha sanción, aún así la autoridad deberá fundamentar y motivar debidamente su resolución al imponer este tipo de sanciones.

Continuando con la idea comparativa de las leyes en estudio, tenemos que al delimitar los tipos de sanciones por las cuales se harán

²⁹ Aperibir.- prevenir, disponer. Preparar lo necesario para alguna cosa. Ú. t. c. pml. || 2. Amonestar, advertir. || 3. Der. Hace r saber a la persona citada, emplazada o requerida, las consecuencias que se seguirán de determinados actos u omisiones suyas. || 4. Psicol. Percibir algo reconociéndolo o interpretándolo con referencia a lo ya conocido. Diccionario de la Lengua Española.- Real Academia Española.- 21ª edición.- Tomo I.- pp. 166

acreedores los Servidores Públicos que sean infractores, para imponer dichas sanciones se deben seguir los siguientes elementos:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
<p>ARTICULO 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:</p> <p>I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;</p> <p>II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;</p> <p>III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;</p> <p>IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;</p> <p>V.- La antigüedad del servicio;</p> <p>VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y</p> <p>VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.</p>	<p>ARTICULO 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:</p> <p>I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;</p> <p>II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;</p> <p>III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;</p> <p>IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;</p> <p>V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y</p> <p>VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.</p> <p>Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.</p>

Es de explorado derecho, que al emitir una resolución administrativa de carácter sancionador, ésta no solo debe estar fundamentada, sino también motivada, y al motivar se refiere a que deben

contemplarse todos los lineamientos y elementos probatorios que demuestren el porqué de la imposición de la multa, en tal virtud, en el afán de reflejar los cambios que asoman a los dispositivos legales expuestos en el presente proyecto, es de hacerse notar que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos complementa lo especificado por la Ley anterior.

Así tenemos que al imponer las sanciones transcritas con anterioridad, la autoridad sancionadora debe tomar en cuenta los siguientes elementos

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

Asimismo debe entenderse por servidor reincidente aquél que haya sido considerado responsable de alguna de las obligaciones previstas por dichas leyes, mediante resolución definitiva, incurra nuevamente en una o más conductas infractoras especificadas en éstas.³⁰

³⁰ Artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ahora bien, en anteriores párrafos nos referimos a la inconstitucionalidad del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que la imposición de la sanción económica era de forma fija y no proporcionaba el arbitrio a la autoridad administrativa para determinar la misma, esta situación no acontece con la ley vigente, pues ahora el artículo 15, establece lo siguiente:

ARTICULO 15.- Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de **hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.**

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta 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.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

Dicha modificación a la ley primigenia cumple con el objetivo de los legisladores de la actual administración preservando los principios relativos al Título IV constitucional.³¹

Continuando con lo anterior, otro factor muy importante dentro de las nuevas propuestas de esta Ley en vigor respecto de la anterior, es el hecho de que no obstante que se ha corregido la falla legal de la sanción económica, el legislador complementa su modificación dentro del artículo 16

³¹ Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual dispone lo siguiente:

ARTICULO 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

De lo anterior transcrito, se denota que respecto de la sanción económica estas serán impuestas por la Secretaría –Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo-, el contralor interno o la autoridad competente según el dispositivo legal, y serán ejecutadas por la Tesorería de la Federación, situación que no acontecía con la ley anterior, asimismo, se establece por primera vez el embargo precautorio dentro de la Ley Federal

de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Situación que será estudiada más adelante.

Siguiendo con el aspecto comparativo de dichas leyes, tenemos que en el artículo en cita diferencia la forma de imposición de la sanción así como su aplicación, situación que era confundida en la anterior ley. Y a su vez quita algunas facultades discrecionales de las autoridades sancionadoras, como lo es el caso de abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal. estableciendo así una Ley más estricta en relación a los actos u omisiones de los Servidores Públicos que hayan incurrido en responsabilidad.

Así las cosas, la imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, deben constreñirse a los procedimientos que las normas legales establecen, toda vez que de conformidad con los artículos 14 y 16 constitucionales, las autoridades administrativas tienen la obligación de cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

4. PROCEDIMIENTO

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
ARTICULO 64.- La Secretaría impondrá	ARTICULO 21.- La Secretaría, el

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 para que 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 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

contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

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.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

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.

ARTICULO 65.- En los procedimientos que se sigan para investigación y aplicación de sanciones ante las contralorías internas de las dependencias, se observarán, en todo cuanto sea aplicable a las reglas contenidas en el artículo anterior.

ARTICULO 66.- Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes fallen a la verdad.

ARTICULO 67.- El Titular de la

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades 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.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno

dependencia o entidad podrá designar un representante que participe en las diligencias. Se dará vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios.

ARTICULO 68.- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación.

ARTICULO 69.- La Secretaría expedirá constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas, para los efectos pertinentes, por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

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 aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

ARTICULO 22.- En los lugares en los que no residan los contralores internos o los titulares de las áreas de quejas y de responsabilidades, los servidores públicos de las dependencias o entidades que residan en dichos lugares, practicarán las notificaciones o citaciones que en su auxilio aquéllos les encomienden mediante comunicación escrita.

En dicha comunicación deberá señalarse expresamente la diligencia cuya práctica se solicita; los datos de identificación y localización del servidor público respectivo, y el plazo en el cual deberá efectuarse aquélla, así como acompañarse de la documentación correspondiente.

El incumplimiento de lo anterior por parte de los servidores públicos de las

	<p>dependencias o entidades a los que se les solicite el auxilio a que se refiere este artículo, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.</p> <p>ARTICULO 23.- Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, teniendo la obligación de suscribiria quienes intervengan en ella, si se negaren a hacerlo se asentará dicha circunstancia en el acta. Asimismo, se les apercibirá de las penas en que incurrirán quienes falten a la verdad.</p> <p>ARTICULO 24.- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este Capítulo constarán por escrito. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley.</p>
--	--

A grandes rasgos, tenemos que para hacer acreedor de alguna sanción a los servidores públicos debe seguirse las siguientes fases procedimentales:

- A.- La investigación
- B.- La instrucción
- C.- La Decisión
- D.- La Ejecución.
- E.- Medios de defensa.

A.- INVESTIGACIÓN.- En lo referente a la Investigación, ésta se puede iniciar en forma oficiosa o por la presentación de quejas o

denuncias de los particulares, y ser realizada tanto por las contralorías internas de las dependencias en su ámbito de competencia, o por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en ambas leyes establecen la posibilidad de que los particulares interpongan denuncias o quejas respecto de los actos u omisiones de los servidores públicos que pudieran incurrir en responsabilidad, de igual forma si algún servidor público conociere de un ilícito cometido ya sea por sus subordinados o su superior jerárquico, podrá denunciarlo en la contraloría interna de su dependencia, y en caso de no hacerlo y se comprueba su conocimiento también será sancionado.

No obstante lo anterior señalado independientemente que un particular haya sido el denunciante, éste no puede apersonarse dentro del procedimiento disciplinario como tercero interesado, pues el hecho de que las leyes en comento permitan la intervención de los particulares para realizar denuncias concretas y fundadas a los servidores públicos, no implica que aquellos puedan agravarse en caso de no encontrarse responsable a éstos, por que su deber con la Administración Pública concluyó al momento de dar conocimiento o parte a las autoridades administrativas de hechos o elementos que podían incurrir en el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, Apoya lo anterior la siguiente tesis jurisprudencial, emanada del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que al efecto señala:

INTERÉS JURÍDICO. NO LO DEMUESTRA EL QUEJOSO POR EL HECHO DE HABER FORMULADO UNA DENUNCIA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 109 CONSTITUCIONAL Y 12 Y 13 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Si el acto reclamado se hizo consistir en la resolución dictada por el Consejo de la Judicatura Federal del

Poder Judicial de la Federación que recayó a la queja administrativa presentada en contra de los Magistrados de un Tribunal Colegiado, tal resolución no afecta el interés jurídico de la quejosa, hoy recurrente, pues el hecho de poder formular una denuncia en términos de los artículos 109 constitucional, 12 y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, implica analizar la responsabilidad en que pudieran o no haber incurrido los funcionarios de que se trata, esto es, faltas administrativas o disciplinarias que solamente podrán ser aplicadas por los funcionarios competentes, lo que significa que el hecho de que la ley permita intervenciones a terceros no confiere a éstos la facultad de exigir el fincamiento de esa responsabilidad, sino sólo de poner en conocimiento de la autoridad competente los hechos y elementos necesarios para establecer o no el incumplimiento de las obligaciones que como funcionarios les competen, pues no se ve cómo esa resolución le produzca un agravio a sus intereses, ya que éste debe ser material, esto es, real y no subjetivo. En consecuencia, el hecho de que cuente con el derecho a denunciar las faltas de los funcionarios, no implica que cuente con el interés jurídico para combatir la resolución de que se trata, argumentando que no fue desfavorable al funcionario, ya que en todo caso la autoridad responsable resolverá la acusación planteada, respetando así el derecho que consagran los artículos invocados; por lo que debe desecharse la demanda de garantías. Otra razón para la improcedencia de la acción se funda en la última reforma al artículo 100 constitucional, que establece en su párrafo octavo que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 2864/99. Ferrocarriles Nacionales de México. 29 de septiembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Francisco O. Escudero Contreras.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, febrero de 1996, página 471, tesis

VI.3o.12 K, de rubro: "QUEJA ADMINISTRATIVA, SU RESOLUCIÓN NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DE QUIEN LA DENUNCIÓ."³²

En este orden de ideas, se tiene que una vez hecha la denuncia, y habiéndose investigado debidamente ésta, en caso de haberse encontrado como presunto responsable al servidor público denunciado, o al que resulte responsable, se iniciará el Procedimiento Administrativo de Responsabilidad.

B.- LA INSTRUCCIÓN.- Llegamos así a lo que es la fase instructora del Juicio, y continuando con nuestro análisis comparativo de las Leyes de Responsabilidades, tenemos los siguientes aspectos:

Básicamente cuando se inicia el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, se notifica a la parte acusada, para que compareciera en día y hora determinado a ofrecer pruebas y a decir lo que a su derecho conviniera, situación que acontece en ambas leyes, con la única modificación de tiempos y términos. De igual forma la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecía en sus preceptos legales que en una sola audiencia se escucharía al servidor público, así como que se le tendrían por ofrecidas, admitidas y desahogadas las probanzas que proporcionare, sin embargo en la Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tenemos que la audiencia no se llevará a cabo la etapa probatoria, si no que sólo comparece el servidor público a decir lo que a su derecho conviniera y se da

³² Novena Época. Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, Marzo de 2000. Tesis: I.4o.A.312 A. Página: 999

una fecha en la que ofrecerá pruebas las cuales se desahogarán en la misma, dando así cabida a que el nuevo procedimiento supere en eficacia al anterior.

Uno de los cambios fundamentales que ha tomado en cuenta el legislador al emitir la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos, es la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, y no así el Código Federal de Procedimientos Penales, y el Código Penal Federal, como lo disponía la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contenido en su artículo 45, pues dicho precepto legal fue motivo de controversia ante los Tribunales Fiscales, y más aún en los Tribunales Colegiados, en relación con la valoración de pruebas dentro del procedimiento administrativo de responsabilidad, tan es así que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió una jurisprudencia en la cual resuelve dichas controversias concluyendo de la siguiente forma:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la ley supletoria aplicable, cuando ésta no prevea algunas cuestiones sobre el procedimiento así como en la apreciación de las pruebas, lo es el Código Federal de Procedimientos Penales; esto es, cuando se diriman cualesquiera de los procedimientos establecidos en la citada ley, incluso el relativo a cuestiones sobre responsabilidad administrativa de funcionarios públicos, pues no existe ninguna otra disposición que autorice emplear otro ordenamiento en supletoriedad; siendo irrelevante, que dicho precepto esté contenido en el capítulo IV del título segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III de ese mismo título, que se refieren al procedimiento en el juicio político.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 2037/98. Fernando Ventura Moussong. 20 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Simona Ramos Ruvalcaba. Secretario: Gustavo Eduardo López Espinoza.

Amparo en revisión 2397/98. Gregorio Ángel Tadeo Morales. 27 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Simona Ramos Ruvalcaba. Secretario: Gustavo Eduardo López Espinoza.

Revisión contenciosa administrativa 147/99. Jefe de la Unidad de lo Contencioso del Gobierno del Distrito Federal. 27 de abril de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Ma. del Rocío Sánchez Ramírez.

Amparo directo 7057/99. Mario Ernesto Gámez Paco. 6 de julio de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Jorge Villalpando Bravo.

Revisión fiscal 1977/2000. Titular del Órgano de Control Interno en el Registro Agrario Nacional de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. 13 de diciembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Miguel Ángel Betancourt Vázquez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, enero de 1997, página 540, tesis VIII.1o.8 A, de rubro: "RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y NO LAS DEL FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES."³³

C.- DECISIÓN.- Llegamos a la fase de decisión de las autoridades administrativas y en el cual fue un error de los legisladores no cambiar la esencia de dicho apartado, es el término para resolver el procedimiento administrativo, el cual en la primera ley es de 30 días hábiles, a partir de que concluya la audiencia de ley, y 72 horas para su notificación, siendo que en la nueva ley este término asciende a 45 días hábiles y se le

³³ Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIII, Febrero de 2001 Tesis: I.7o.A. J/12 Página: 1701

notificará en un plazo no mayor de 10 días hábiles, dicho término no cambia en esencia el sentido de dicho dispositivo legal, pues una de las causales de nulidad recurrida con mayor frecuencia en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la caducidad del procedimiento administrativo de responsabilidad en base a dichos términos legales, afortunadamente, ésta situación fue regulada por los jurisprudencias, otorgándole a dicha manifestación legal como una caducidad especial, en virtud de que tal precepto es considerado como una "norma imperfecta", es decir no existe una sanción expresa que permita establecer la caducidad de la instancia o de la acción en esa etapa del proceso, por lo que al no ser estos plazos como preclusivos para la actuación de la autoridad, no afectan la legalidad del procedimiento, y en todo caso sólo servirían para determinar la eficiencia de quienes tienen a su cargo el desarrollo del procedimiento, ya que si no justifican el retraso incumplirían lo dispuesto por el artículo 47, fracción I de la Ley de la materia, pero no sería motivo de nulidad para el servidor público que impugna por una resolución caduca.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis emanada de los Tribunales Colegiados de Circuito, en la cual textualmente establece:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OPORTUNIDAD PARA DICTAR RESOLUCIONES EN ÉL, DESPUÉS DE TRANSCURRIDO EL TÉRMINO DE TREINTA DÍAS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN II DEL CITADO PRECEPTO. El artículo 64, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece: "La secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento: ... 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, a

su representante designado por la dependencia y a su superior jerárquico.”; de la transcripción anterior se advierte que el legislador no prevé sanción alguna para el caso de que el acto se dicte fuera del plazo de treinta días y además, ello no implica de ninguna manera, que si la autoridad administrativa no dicta resolución en dicho término, ya no puede hacerlo posteriormente, toda vez que de la lectura integral del referido numeral no se desprende que exista alguna sanción en caso de que no se dicte dentro del plazo, lo que conduce a concluir que aun después de los treinta días, la autoridad demandada está en posibilidad de dictar resolución en el procedimiento administrativo.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Revisión fiscal 7/98. Director Jurídico y Consultivo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en representación del Procurador General de Justicia y del Contralor Interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. 26 de febrero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Darío Carlos Contreras Reyes. Secretaria: América Elizabeth Trejo de la Luz.³⁴

4.- EJECUCIÓN.- Ahora bien, en la última etapa del procedimiento administrativo de responsabilidad que es la eficacia de la sanción inicia con la notificación de la resolución al servidor público, pues “para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual produce por la participación de conocimiento del interesado a través de la notificación”³⁵; es así que en los términos del artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos las resoluciones sancionatorias que hayan quedado firmes serán ejecutadas de inmediato, lo que corresponde a la naturaleza de

³⁴ Novena Epoca Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VIII, Diciembre de 1998 Tesis: II.A.35 A. Página: 1077

³⁵ Luis Humberto Delgadillo Gutierrez El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pp. 187

todo acto administrativo³⁶. Para el caso de las sanciones económicas resulta conveniente mencionar que al ser consideradas como créditos fiscales a favor del Erario Federal, estas serán ejecutadas a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución y se sujetarán en todo lo dispuesto a las disposiciones fiscales, por lo que dicha cuestión será motivo de estudio en las siguientes páginas.

Abundando en lo anterior, La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva. Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.

5. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.- Los medios de defensa expuestos en los ordenamientos legales son básicamente los siguientes:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
---	--

³⁶ Ib. Idem.

ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	SERVIDORES PÚBLICOS.
<p>ARTICULO 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.</p> <p>Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.</p> <p>ARTICULO 26.- El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva. La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:</p> <p>I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;</p> <p>II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y</p> <p>III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.</p> <p>ARTICULO 27.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el</p>	<p>ARTICULO 70.- Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.</p> <p>ARTICULO 71.- Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.</p> <p>La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:</p> <p>I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;</p> <p>II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las</p>

³⁷ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

<p>promoviente, conforme a estas reglas:</p> <p>I.- En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y</p> <p>II.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:</p> <p>a) Que se admita el recurso;</p> <p>b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y</p> <p>c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.</p> <p>ARTICULO 28.- En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.</p> <p>El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo anterior. No procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen</p>	<p>pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.</p> <p>III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.</p> <p>ARTICULO 72.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promoviente, conforme a estas reglas:</p> <p>I.- Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; y</p> <p>II.- Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:</p> <p>a) Que se admita el recurso;</p> <p>b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y</p> <p>c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.</p> <p>ARTICULO 73.- El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrá optar entre</p>
---	---

³⁸ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

<p>mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia.</p> <p>ARTICULO 29.- Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según corresponda.³⁷</p>	<p>interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.</p> <p>La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación.</p> <p>ARTICULO 74.- Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico.³⁸</p>
--	--

De lo anterior se desprende que el servidor público que se encuentre inconforme con la resolución administrativa, podrá ya sea interponer el recurso de revocación o bien podrá interponer Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que podrán interponerse dentro de los quince días siguientes a la notificación de la resolución, o bien dentro de los cuarenta y cinco días, respectivamente, asimismo si el servidor público interpone recurso de revocación, su resolución podrá ser impugnada ante el Tribunal Fiscal.

Por lo que aún cuando la sanción debe ser ejecutada de inmediato, en su calidad de acto administrativo puede ser suspendida por la interposición del recurso administrativo de revocación, en los términos del artículo 72 de la ley, y cuando la autoridad administrativa la niegue, no acepte la garantía requerida, o reinicie una suspensión otorgada, por vía de incidente puede solicitarla ante el Tribunal Fiscal de la Federación conforme al artículo 208 BIS del Código Fiscal de la Federación, siempre y cuando el sancionado garantice el interés fiscal si se trata de sanciones económicas.

No obstante lo anterior, debido a las características que reúnen las sanciones administrativas hacia los Servidores Públicos son de carácter restitutorio es el hecho de que no se les concede la suspensión definitiva.

Así las cosas, una vez agotadas todas las instancias legales – incluyendo el Juicio de Amparo Directo o Recurso de Revisión ante el Poder Judicial- podrán ejecutarse las sentencias firmes, de manera inmediata.

De los ordenamientos legales en estudio una cuestión elemental encontrada en ambas, es los plazos de prescripción de ejercitar la acción legal en contra de los servidores públicos, de los cuales tenemos lo siguiente:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
<p>ARTICULO 78.- Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y</p> <p>II.- En los demás casos prescribirán en tres años.</p> <p>El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la</p>	<p>ARTICULO 34.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.</p> <p>En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.</p> <p>La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en</p>

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
GOBIERNO DE PUERTO RICO

<p>responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.</p> <p>En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64.</p> <p>III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.</p>	<p>ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.</p> <p>El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños o perjuicios prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa</p>
---	--

Como podemos observar, que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que los plazos de prescripción serán de uno a tres años de acuerdo al grado de beneficio obtenido o bien la gravedad de la infracción, así pues la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece un plazo de tres años a cinco años, clasificándolos conforme a la gravedad de la infracción, cumpliendo así con el objetivo de aumentar dichos plazos de prescripción, asimismo aumentan a dos años el derecho del particular para ejercer su acción respecto a la responsabilidad patrimonial hacia el servidor público pues en la anterior ley era de tan solo un año.

3.- REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

A grandes rasgos, en comparación con la anterior ley, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

incorpora a las nuevas autoridades competentes para aplicar las disposiciones vertidas en la ley, estableciéndose los servidores públicos que estarían obligados a presentar las declaraciones correspondientes. Destaca en este aspecto la inclusión de aquellos servidores públicos que por el manejo de recursos económicos, valores o fondos federales, o por la naturaleza de las actividades que realizan, se hace necesario sujetarlos al régimen de declaraciones de situación patrimonial.

Se introdujo una modalidad en la presentación de las declaraciones iniciales de situación patrimonial, en razón del ingreso al servicio público, reingreso o cambio de dependencia o entidad, que permita a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dar mayor continuidad al seguimiento de la evolución patrimonial de los servidores públicos que se encuentren en tales supuestos.

Con la finalidad de aprovechar los avances de la tecnología y de llevar un seguimiento integral respecto de la evolución patrimonial del universo de servidores públicos obligados a presentar declaraciones, se plantea que cualquiera de éstas pueda presentarse a través de medios magnéticos o de medios remotos de comunicación electrónica, en adición al tradicional formato impreso.

Asimismo, una vez que los servidores públicos se separen de sus encargos, y que tiempo después reingresen al servicio público, la SECODAM, tendrá facultades de requerirlos de la información sobre su situación patrimonial, así como el origen de los recursos que obtuvieron durante el tiempo en que estuvieron fuera de éste, de igual manera La información relativa a la situación patrimonial estará disponible hasta por un

plazo de tres años posteriores a que el servidor público concluya su empleo, cargo o comisión.

A fin de salvaguardar la garantía de audiencia de los servidores públicos, se dispone en esta Ley que para la imposición de sanciones por incumplimiento a la obligación de presentar las declaraciones de situación patrimonial, así como por obligación de presentar las declaraciones de situación patrimonial, así como por faltar a la verdad en relación con lo que es obligatorio declarar, deberá substanciarse previamente el procedimiento administrativo de responsabilidades previsto en la Ley.

Una eficiente supervisión de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos requiere a la SECODAM se le dote de facultades legales expresas para investigar o auditar en esta materia, y de que en el caso de que se presuma el incremento ilícito del patrimonio de un servidor público, inicie un procedimiento de investigación, lo cual recoge la presente ley. De igual forma tendrá facultad de ejercitar dicha acción hasta un plazo de tres años.

Con objeto de lograr una verificación del patrimonio de los servidores públicos, se posibilita a la SECODAM a requerir la información bancaria de aquellos servidores públicos investigados, es decir hacer una excepción al secreto bancario.³⁹

³⁹ Exposición de motivos Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

2.2.1. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

Citada en la fracción I del artículo 109 Constitucional y reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es un tema común entre los tratadistas de derecho constitución. Procede contra el servidor público que ocupa un alto rango del organigrama gubernamental precisados en el primero y segundo párrafo del artículo 110 de la carta magna, es un elemento sine que non; porque es infundado enderezarlo contra cualquier otro empleado del sector público, cuando cometan infracciones de carácter político que ocasionen un perjuicio en los intereses políticos fundamentales o de su buen despacho, determinados por la substanciación de un juicio y cuyas sanciones serán destitución e inhabilitación.

Aún así, el Presidente de la República fue excluido del Juicio Político, por que solo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con el artículo 108 y 110 constitucionales, aspecto que no puede ser emulado por las constituciones locales, por lo que los Gobernadores Estatales sí pueden ser sujetos de Juicio Político.

Sirve de apoyo las siguientes tesis jurisprudenciales que ad literam se transcriben:

JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS.- El título cuarto de la Constitución Federal excluyó al presidente de la República de responsabilidad oficial y de la procedencia del juicio político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con lo dispuesto

por sus artículos 108 y 110. Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las Constituciones Locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la Ley Fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los artículos 109, fracción I y 110, párrafo segundo, lo que debe ser establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada Estado, además de que no puede existir analogía entre el presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas que susiente una forma de regulación similar por las Legislaturas Locales, puesto que el primero tiene el carácter de representante del Estado mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e internacionales, que pueda ser sujeto de juicio político, situación que no ocurre con los depositarios del Poder Ejecutivo de los Estados, por no tener esa calidad. P/J/2000 Controversia constitucional 21/99 S.J.F. febrero 2000

JUICIO POLÍTICO. LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS SON SUJETOS DE RESPONSABILIDAD OFICIAL, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 109, PÁRRAFO PRIMERO Y FRACCIÓN I, Y 110, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 110, párrafo segundo, de la Constitución Federal establece que los gobernadores de los Estados pueden ser sujetos de juicio político por violaciones graves a esa Norma Fundamental y a las leyes federales, así como por manejo indebido de fondos y recursos federales. En este caso, la resolución de responsabilidad que llegue a emitir la Cámara de Senadores, como Jurado de Sentencia, tendrá sólo un carácter declarativo y se comunicará a la Legislatura Estatal que corresponda, para que proceda en consecuencia. Por su parte, el artículo 109, primer párrafo, de la Carta Magna dispone que corresponde a los Congresos Locales expedir las leyes conducentes a sancionar a quienes, teniendo el carácter de servidores públicos, incurran en responsabilidad, siendo procedente el juicio político, según lo establecido en la fracción I del propio numeral, respecto de los sujetos enumerados en el artículo 110, cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. La interpretación conjunta de los aludidos preceptos conduce a determinar que los gobernadores de los Estados pueden ser sujetos de juicio político por los motivos indicados, debiendo las Legislaturas Estatales emitir las normas reguladoras para la aplicación de las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, para el caso de comisión de conductas de esa índole por los mencionados funcionarios. Controversia constitucional 21/99. Congreso del Estado de Morelos. 3 de febrero de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Guidíño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Febrero de 2000. Tesis: P/J. 1/2000, Página: 629

El juicio político tiene sus raíces en el antiguo *impeachment* que "es un procedimiento en el cual las acusaciones contra funcionarios del gobierno, y a veces contra particulares, son substanciadas casi siempre por el Poder Legislativo"⁴⁰

El Juicio político se encuentra regulado por los artículos 109 y 110 ya citados anteriormente en el presente capítulo. Así las cosas, el Juicio Político se encuentra regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Título Segundo, Capítulo I, artículo 5° a 24, en los cuales especifican a detalle el procedimiento a seguir.

A mayor abundamiento el procedimiento seguido para los sujetos de Juicio Político es el siguiente:

El juicio se desahoga ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados, a través de su Sección Instructora, practica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculcado, y formula sus conclusiones determinando la inocencia del inculcado o su probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción correspondiente. Este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia.

La Cámara de Diputados, erigida en Órganos de Acusación, examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda, por mayoría

⁴⁰ JUÁREZ MEJÍA, GODOLFINO HUMBERTO.- Ob. Cit. Pág 11.

absoluta de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria, se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora, y formulará sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, para que se de lectura a las conclusiones que le presenten y además se escuche a las partes, para que después se proceda a la votación, que determinará el resultado con la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la Sesión en que se dicte la Sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la Instrucción.⁴¹

Las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del artículo 110 de la Constitución Federal, así como en el 8° de la propia Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y puede ser la Destitución y la Inhabilitación hasta por veinte años.

El hecho que las sanciones sean de un poco agravante para los gobernados implica una consecuencia mayor para los Altos funcionarios como lo establece el Septuagésimo párrafo del dictamen a la Constitución de 1857 el cual establece que "La significación de las sanciones de carácter político quedó plasmada en el Septuagésimo Párrafo del Dictamen a la Constitución de 1857, en los siguientes términos: "sois un inepto, no mereceis la confianza del pueblo, no debeis ocupar un puesto público, es mejor que volvais a la vida privada. He aquí un resumen dice una sentencia

⁴¹ Luis Humberto Delgadillo Gutierrez, EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, editorial Porrúa, Cuarta Edición 2001, pp. 37 y 38.

de juicio político, sin impedir por eso, que los delitos de orden común sean juzgados y castigados por la jurisdicción ordinaria. El voto del pueblo no es infalible; sus esperanzas pueden frustrarse, venirle males imprevistos de quien les prometió crecidos bienes, y es lógico y muy justo que por medio legal, sin conmociones ni turbulencias pueda retirar el poder a su delegado. Así los encargados de las funciones públicas son mas fieles y mas celosos en el cumplimiento de sus deberes" (Citado por el doctor Gonzalo Armienta Calderón en "Evolución de la Ley de Responsabilidades", Revista Praxis Número 60. INAP, México, 1984, pág. 26).⁴²

Cabe mencionar que las conductas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, están previstas por el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, destacando entre ellas: El ataque a las instituciones democráticas o a la forma de gobierno; el ataque a la libertad de sufragio, así como cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando cause perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados.⁴³

2.2.2. LA RESPONSABILIDAD PENAL.

Siguiendo el principio de igualdad, evitar el abuso del poder y la debida prestación del servicio público, observando la legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad de su actuación se ha establecido la responsabilidad penal de los servidores públicos; misma que ha regulado su conducta desde los albores del derecho nacional e incluso siendo la única desde la aparición de la responsabilidad política en las siete leyes de la Nación del 29 de diciembre de 1836. Pero a pesar de esto su determinación requiere de

⁴² Ib. Idem pág 37.

⁴³ Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

lineamientos especiales, dirigidos a los que ocupan un específico puesto gubernamental, a efecto de proteger su libre función en relación a los posibles ataques, por ende fuero, hoy llamado declaración de procedencia, a raíz del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

Las responsabilidades penales de los servidores públicos deben entenderse como las conductas ilícitas tipificadas por la ley como delito y que pueden dar origen a la imposición de sanciones consistentes en la privación de la libertad, multas y destitución e inhabilitación para ejercer cargos públicos. Asimismo, pueden implicar, en su caso, la reparación del daño causado por la comisión del delito, que en los términos del Código Penal Federal puede consistir en la restitución de la cosa o de su valor y además hasta dos tantos del valor de aquella o de los bienes obtenidos por el delito.

En los artículos del 212 al 229 del referido Código Penal se señalan las conductas tipificadas como delitos que pueden cometer los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, las penas corporales que corresponden a cada una de ellas, así como las multas y demás sanciones aplicables, todas las cuales exclusivamente pueden ser impuestas por el poder judicial previo el agotamiento del proceso penal que invariablemente debe iniciarse por consignación del Ministerio Público.

Los delitos a que se ha hecho referencia son los siguientes:

- Ejercicio Indevido del Servicio Público.
- Abuso de Autoridad.
- Coalición de Servidores Públicos.

- Uso indebido de atribuciones y facultades.
- Conculsión.
- Intimidación.
- Ejercicio abusivo de funciones
- Tráfico de influencia.
- Cohecho.
- Peculado.
- Enriquecimiento ilícito.

Es importante destacar que el artículo 111 de nuestra Carta Magna, otorga a determinados servidores públicos de alto nivel, el comúnmente llamado "fuero constitucional", que consiste que durante el periodo de ejercicio de su cargo público solo podrán ser juzgados penalmente por los tribunales competentes previa "declaración de procedencia" que debe emitir la Cámara de Diputados como culminación de un procedimiento especial que al efecto establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Título II, Capítulo III.

No obstante lo anterior, el fuero o inmunidad constitucional de los servidores públicos, no puede considerarse como un privilegio que excluye de responsabilidad a éstos, pues es sólo un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional, pero no existen impedimento para que se lleve a cabo una averiguación previa correspondiente para determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito, pues la inmunidad se encuentra contemplada para el ejercicio de la acción penal de las autoridades jurisdiccionales competentes, y no para la facultad de investigar de los hechos ilícitos por parte del Ministerio Público Federal. Sostiene lo anterior la tesis que al tenor se transcribe:

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 la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegara 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 tienen 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 Madngal 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. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: III, Junio de 1996 Tesis: P./J. 37/96 Página: 388

El fuero constitucional se debe concebir bajo 2 aspectos: el de inmunidad y el de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales.

a) el fuero como inmunidad únicamente se consigna por la Ley Fundamental en relación con los diputados y senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61, en el sentido de que estos "son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos" sin que "jamás puedan ser reconvencidos por ellas"; así como respecto del Presidente de la República en virtud de que si puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

1. Tratándose de los senadores y diputados dicha inmunidad sólo opera durante el desempeño de su encargo correspondiente pues dicha inmunidad protege la libertad parlamentaria.

Por otra parte, si las opiniones que emita un diputado o si en el desempeño de su cargo se configuran la incitación a algún hecho delictivo común u oficial o si su externación implica en si 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 destitución o inhabilitación.

2. otro caso de fuero inmunidad es que el Presidente durante el tiempo de su encargo (no solo de sus funciones) sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común (artículo 108 in fine) respecto de cualquier delito oficial y la acusación puede ser promovida dentro del año siguiente de la terminación de su encargo.

b) Fuero de no procesabilidad. Se traduce en la circunstancia de que mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado juicio de procedencia los diputados y senadores al Congreso de la Unión y los altos funcionarios previstos en el artículo 108 constitucional no quedan a la potestad jurisdiccional ordinaria.⁴⁴

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo se le podrá acusar ante la Cámara de Senadores por Traición a la Patria o Delitos Graves del Orden Común, en cuyo caso dicha Cámara resolverá conforme a la Legislación Penal aplicable.

⁴⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 3ª Edición, Editorial Porrúa, México 1961 pág 51.

Las sanciones penales y las sanciones correspondientes se extinguen por prescripción, generalmente en un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de libertad que corresponde al delito de que se trate, pero si la conducta delictuosa sólo amerita destitución, suspensión o inhabilitación, prescriben en dos años.⁴⁵

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

Por tanto, la sección Instructora, integrada por cuatro diputados de cada una de las Comisiones de la Cámara, en los términos del artículo 11 de la Ley en comento, procurará establecer:

- a) la subsistencia del fuero constitucional,
- b) la existencia del delito, y
- c) la probable responsabilidad del inculpado

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

⁴⁵ Ib. Idem pág 23 y 24.

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

De lo establecido en los apartados anteriores respecto del juicio político y de la declaración de procedencia, es necesario poner atención a que si bien ambos procedimientos sancionan conductas inadecuadas de servidores públicos de alto nivel, se tramitan ante órganos legislativos, el efecto principal consiste en separar de la función al responsable y que ninguno impone una sanción de índole penal –sino que sólo priva de la inmunidad procesal que tiene el servidor público respecto de la acción penal– el Juicio Político se lleva dentro de un procedimiento bicamaral ante el Legislativo a diferencia de la Declaración de procedencia que se sigue sólo por la Cámara de Diputados, además de que en caso de que se esté sujeto a la declaración de procedencia, y es declarado inocente, puede reasumir su cargo como Servidor Público, a diferencia del Juicio Político que al ser destituido mediante este procedimiento debe ser inhabilitado.

Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente Controversia constitucional emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece:

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 atinentemente 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. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis: P./J. 38/96
Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Parte III, Junio de 1996. página 387.

2.2.3. LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

Para que exista una responsabilidad civil es necesario que exista un nexo causal entre la acción antijurídica y sus consecuencias nocivas, por lo que debe establecerse que el daño fue la consecuencia precisamente de dicha acción u omisión antijurídica.⁴⁶

Es de mayor relevancia para nuestra investigación comentar aquí, que nuestro sistema mexicano en la materia de responsabilidad patrimonial del Estado, logró un moderado avance, mediante la reforma legislativa que se llevó a cabo en enero de 1994 y que entró en vigor el primero de febrero del mismo año.

Dentro del Título Cuarto de la Constitución, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, solamente en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse por las leyes aplicables, es decir el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles, al disponer que "En demandas de orden

⁴⁶ SÁNCHEZ MEDAL, RAMÓN.- Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, bajo el título "la Responsabilidad civil por los actos ilícitos de los funcionarios públicos".

civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

A mayor abundamiento conforme al texto del artículo 1927 y 1928 del Código Civil, en vigor a partir del 1° de febrero de 1994, el Estado sólo es responsable de manera solidaria, del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, cuando la actuación de dichos servidores constituya ilícitos dolosos, y su responsabilidad será subsidiaria en todos los demás casos, de lo que se desprende que en principio la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado.

Pero en opinión del Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado ya que, como quedó establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que éste responda por ellos.⁴⁷

En el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se señala en su primer párrafo que "Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad e

⁴⁷ El sistema de responsabilidades de los servidores públicos página 29.

indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquiera otra”.⁴⁸

No obstante a lo anterior planteado el sistema de responsabilidades se refiere a la actuación anormal o ilícita de los servidores públicos; excluyendo tácitamente los daños y perjuicios que los mismos puedan ocasionar con su actuación normal o lícita, para estos últimos casos, la Ley no prevé reparación alguna a favor de los particulares lesionados, así como que es indispensable que para esta en posibilidades de obtener reparación del Estado, los particulares lesionados deberán iniciar el procedimiento administrativo disciplinario –sin que esto implique actuar como terceros interesados- y que se haya determinado la responsabilidad individual del servidor público, pero puede solicitar su pago de daños y perjuicios en vía administrativa. Pero quizá el punto más importante es que el que paga los daños y perjuicios causados por los funcionarios, que en este caso es el Estado puede repetir de ellos lo que hubiere pagado, dando así apertura a la responsabilidad solidaria y subsidiaria.⁴⁹

2.2.4. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

En los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional “Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”, encontrados en el artículo 47 de dicho ordenamiento, sin

⁴⁸ En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es el artículo 33.

⁴⁹ CASTRO ESTRADA, ALVARO.- Responsabilidad Patrimonial del Estado, editorial Porrúa.- México 1997, 2ª edición.- pag 188 a 213.

embargo algunos autores afirman que dicho precepto no se reglamenta expresamente la conducta infractora del servidor público, pues dicho artículo es sólo enunciativo y no limitativo por lo que dificulta tipificar la conducta aludida; así pues, la responsabilidad administrativa es el punto medular de nuestro presente trabajo, del cual ya ha sido y será explicado en apartados anteriores, y comparado con el nuevo ordenamiento legal.

Por lo que debemos definir a la responsabilidad administrativa por la infracción de una obligación de hacer, no hacer, dar o tolerar, en cuya relación el sujeto pasivo resulta ser el ente público en su campo administrativo quien investido de su potestad de imperio conminará al infractor con una sanción de tipo preventivo o económico, por medio de una declaración resolutive.

2.3. LA OBLIGACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Es muy importante advertir que los intereses predominantes del Estado se encuentran enfocados al mantenimiento del orden jurídico y el aspecto económico, el primero se identifica con el control de la conducta a los deberes y obligaciones que determine la reglamentación aplicable, por lo que respecta al segundo atañe la protección del patrimonio estatal. De esta manera, el objeto es la satisfacción de los propios intereses del Estado y de los colectivos.

Los actos u omisiones que realicen los servidores públicos para manifestar la voluntad del Estado, se encuentran regidos bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen éste servicio.

Así pues, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 8 establece las obligaciones de los servidores públicos que son:

ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

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

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

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

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

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

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

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

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

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

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

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de

negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

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

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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

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

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

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

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

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

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

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con

adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

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

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

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

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

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.⁵⁰

De lo anterior, se desprende que dicho artículo sólo expresa un código de ética para los servidores públicos, más que un conjunto de obligaciones, pues sus actuaciones u omisiones se encontrarán contempladas en las leyes respectivas.

2.4. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.

Ya se ha hablado en apartados anteriores, del procedimiento disciplinario, realizando una comparación metódica entre ambas leyes, por tal motivo y para no entrar en obvio de repeticiones sólo contemplaremos los

⁵⁰ Artículo 8.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

aspectos regulados por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Así pues, tenemos que el procedimiento disciplinario se realiza de la siguiente manera:

Primero que nada el Procedimiento disciplinario comienza ya sea por queja o denuncia o bien de manera oficiosa, de conformidad con el artículo 10 de la Ley de la Materia, dando comienzo a una etapa no regulada en dicho ordenamiento, que es la investigación de la responsabilidad.

Así pues, En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Una vez comprobada la responsabilidad del servidor público el contralor interno o el titular del área de responsabilidades citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

Cabe mencionar que dicha notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor, se practicará de manera personal al presunto responsable; mediando un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles; pero, si no comparece a la audiencia, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades 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.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

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 aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

De igual forma, en cualquier parte del procedimiento cuando considere la Secretaría que existe peligro inminente de que el presunto responsable oculte, dilapide o enajene bienes podrá solicitar a la Tesorería de la Federación que embargue precautoriamente los bienes del servidor público y en caso de resultar responsable dicho embargo se volverá en definitivo.

Al concluir la audiencia de ley, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes, y al momento de ser desahogadas éstas la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Se debe tomar en cuenta que el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.⁵¹ Dicha resolución, en su caso, se notificará para los

⁵¹ Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Es muy importante manifestar que durante la sustanciación del procedimiento, la autoridad resolutora podrá practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna. Asimismo, si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias.

En el caso de que los servidores públicos resulten responsables, podrán optar entre interponer el recurso de revocación ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Asimismo las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante este Tribunal.

Es muy importante mencionar que la ejecución de las sanciones debe hacerse de forma inmediata, salvo que al interponer el recurso de revocación o juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el promovente solicite la suspensión de la ejecución reuniendo los siguientes requisitos:

I.- En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y

II.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

- a) Que se admita el recurso;
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.⁵²

Abundando en lo anterior, La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva. Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el Titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.

2.4.1. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Al ser el derecho un conjunto de normas impositivas que regulan la conducta externa humana debemos entender que su

⁵² ARTÍCULO 27.

incumplimiento contrae una sanción, así pues, tenemos que la sanción administrativa es el "medio represivo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa"⁵³. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo, toda vez que el daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el reprimir, prevenir, corregir o disciplinar a dicho infractor.

Desde el punto de vista de nuestro derecho positivo, encontramos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé seis diferentes sanciones en materia disciplinaria; ahora con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el número de sanciones se redujo a cinco, las cuales son enunciadas en su artículo 53 y 13 respectivamente, sin que de su texto pueda derivarse una determinada prelación para su imposición, por lo que podemos establecer que, de acuerdo con las características de la infracción, la autoridad administrativa puede imponer cualesquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundando y motivando su determinación.

2.4.1.1. APERIBIMIENTO.

El apercibimiento se identifica como una prevención especial, es decir, como una medida preventiva que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o ilicitud y aún la inmoralidad de la misma, en la esfera del Derecho, esta prevención es de aplicación leve y general. El Código Penal Federal definió al apercibimiento en su artículo 43 como la

⁵³ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, editorial Porrúa, Tomo P-Z, México 1998, 11ª edición, pp. 2871 a 2873.

conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente. Dicha sanción administrativa se encuentra contemplado en el artículo 53, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y su aplicación será por el superior jerárquico, no obstante lo anterior, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se propone mantener aquéllas que se ha considerado cumplen con su finalidad disciplinaria, y eliminar las que en la práctica su efectividad ha resultado insuficiente, por lo que a consideración de los legisladores se suprimió tal sanción.⁵⁴

2.4.1.2. LA AMONESTACIÓN.

La amonestación se encuentra de igual manera en el Código Penal Federal, -tómese en cuenta que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplica supletoriamente dicho ordenamiento- en su artículo 42 que la define como la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere, esta manifestación será pública o privada a consideración del juez, o en el caso en concreto será por la autoridad administrativa resolutora.

Se debe tener presente que en principio, todas las amonestaciones y apercibimientos son de carácter privado, ya que sólo constan en el expediente relativo al procedimiento sancionador, en el

⁵⁴ Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Registro de sanciones y, en su caso, en el expediente personal del sancionado, cuando el apercibimiento o la amonestación con carácter público, se hará por los medios idóneos, por ejemplo el Diario Oficial de la Federación, o en los diarios de mayor publicación.

2.4.1.3. LA SUSPENSIÓN.

Conforme a la fracción III del artículo 53 y fracción del 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 14, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses –en la ley vigente es no menor a 3 días ni mayor a un año-, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

2.4.1.4. INHABILITACIÓN.

A grandes rasgos, la inhabilitación se encuentra prevista en el Título Cuarto de la Constitución Federal, y es una sanción tanto de tipo político como de tipo administrativo.

La inhabilitación que prevé el artículo 113 constitucional, originariamente fue reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los términos de su artículo 53 y 16 de la Ley

Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Es preciso establecer que cuando se haya inhabilitado a un servidor público por un plazo mayor de diez años, sólo podrá volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo, previa comunicación razonada del Titular de la Dependencia en que pretenda ingresar, dirigida a la Secretaría de la Contraloría, en caso contrario quedará sin efecto el registro.

Así pues se tiene que la Inhabilitación es la sanción consistente en que el Servidor Público se encuentra incapacitado legalmente para ejercer un empleo, cargo o comisión, dentro del Servicio Público, por un tiempo determinado.

Con respecto a la imposición de la sanción, le corresponde a la autoridad administrativa, quien deberá imponerla en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es la aplicable puesto que de otra manera se estaría desvirtuando la naturaleza de la sanción disciplinaria y de la facultad del superior jerárquico.

El problema fundamental fue originado por la expresión inicial de que la inhabilitación sería aplicable por "resolución jurisdiccional", lo cual dio lugar a suponer que la facultad sancionadora estaría a cargo de un juez

o un tribunal, con lo que se desvirtuaría la naturaleza del poder disciplinario de la autoridad administrativa.

Sin embargo como lo manifiesta el Magistrado Luis Humberto Delgadillo Gutierrez en su libro "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos" "...corresponde a la Secretaría de Contraloría y a los superiores jerárquicos, a través de sus contralorías internas, en los términos de los artículos 64, 65 y 68 de la propia ley, el concepto "jurisdiccional" debe entenderse en su sentido amplio de "decir el derecho en el caso concreto" para mantener la eficacia de la ley, y no referida al "órgano judicial", como se pretendió, tomando indebidamente como sinónimos los términos "judicial" y "jurisdiccional"⁵⁵.

2.4.1.5. DESTITUCIÓN.

La destitución ha sido una sanción que ha sido motivo de controversias jurisdiccionales, en lo que respecta a su imposición por parte de la autoridad administrativa, pues se consideraba como una lesión a los derechos de los trabajadores, pues al ser la destitución una forma de terminación de la actividad funcional del servidor público en el cargo que desempeña, se consideraba que quien debía imponer la misma debía ser la autoridad laboral, no obstante lo anterior, dicha situación fue aclarada por nuestro sistema judicial mediante los criterios jurisprudenciales, realizando una distinción entre los ámbitos de Derecho Laboral y el Administrativo, argumentando que el régimen que abarca la figura del cese de los trabajadores, se encuentra previsto en el artículo 123, apartado B, fracción IX de la Constitución, mientras que la destitución del cargo como medida

⁵⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO. Ob. Cit. Pp. 152.

disciplinaria se establecía en los artículos 108 y 113 de la misma, por lo que al ser de una naturaleza distinta, su imposición será por autoridad distinta, aún cuando se considere que el efecto es el mismo se debe entender que el cese es por el incumplimiento a un contrato de trabajo, mientras que la destitución es por la acción u omisión que vulnere los principios de legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad y eficiencia.⁵⁶

Sirve de apoyo a lo anterior las tesis jurisprudenciales que al tenor se transcriben:

DESTITUCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO POR LA CONTRALORÍA INTERNA ADSCRITA AL "INFONAVIT" CON BASE EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, NO EQUIVALE A UN DESPIDO EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR SER DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA Y NO LABORAL. Si la conducta de la Contraloría Interna adscrita al "Infonavit" se circunscribió a dictar una resolución administrativa en la que destituyó al actor del puesto que ocupaba en ese instituto, inhabilitarlo para desempeñar otro cargo o empleo e imponerle una sanción económica, en uso de las atribuciones a que se refieren los artículos 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 62 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, 53, 56, fracción VI, 57, párrafo segundo, 60, 70 y 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 109 de la Constitución Federal, sanciones que son de diferente naturaleza a las disposiciones previstas en la Ley Federal del Trabajo, que tienen su origen en el artículo 123 de la Carta Magna, aunado a que los numerales que enseguida se indican establecen: el 108 constitucional, que son servidores públicos todas las personas que desempeñen un puesto, cargo o comisión en la administración pública federal, el 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que la administración pública federal se integra con la administración pública centralizada y paraestatal, el diverso 45 del mismo ordenamiento, que son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, el 2o. de la Ley del "Infonavit", que dicho instituto es un organismo público de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio y, en consecuencia, su naturaleza jurídica es la de un organismo descentralizado del Estado, y los diversos 5o. y 13 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que dicha ley es aplicable al "Infonavit" y que las infracciones a la misma son sancionadas conforme al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se colige que la Junta responsable al dictar el laudo combatido aplicó inexactamente los artículos 123 de la Constitución Federal, 47, 527 y 604 de la Ley Federal del Trabajo, porque la propia conducta atribuida a la contraloría no es de naturaleza laboral entre un trabajador y un patrón, sino administrativa entre un servidor público adscrito al "Infonavit" y una autoridad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁵⁶ Véase tesis del Pleno de la Suprema Corte PXXV/93, de mayo de 1993. SERVIDORES PÚBLICOS, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS. SU ARTÍCULO 72, FRACCIÓN II, INCISO B). NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

administrativa que depende jerárquicamente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno Federal, que cuenta con facultades para destituir a servidores públicos con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, condiciones en las cuales, es ilegal que la Junta considere probada la acción de reinstalación por despido y condene al pago de salarios caídos, sobre la base de que la contraloría demandada debió cumplir con las exigencias de la Ley Federal del Trabajo, máxime si no existe constancia de que la destitución ordenada por la misma haya sido anulada a través del juicio administrativo correspondiente. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: IX, Enero de 1999 Tesis: VII.1o.A.T.24 L Página: 849 Materia: Laboral Tesis aislada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ES IMPROCEDENTE LA VÍA LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN CONSTITUYE UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS. Es improcedente la vía laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificados, cuando este despido o suspensión constituyen una sanción impuesta al servidor público por faltas administrativas, en virtud de que en este supuesto no se está frente a un acto del patrón Estado que suspende o despiden a un trabajador en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; estrictamente, no existe un acto de naturaleza laboral que genere un conflicto entre el trabajador y el patrón Estado, sino que se trata de la suspensión o destitución como sanción administrativa impuesta por el Estado por faltas de carácter administrativo conforme a lo previsto en el título cuarto de la Constitución denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que reglamenta dicho título. Si bien las acciones de reinstalación y pago de salarios caídos persiguen finalidades esencialmente iguales, tanto en el ámbito asimilado al laboral que es propio de los burócratas, como en el ámbito administrativo que acaba de señalarse, no deben confundirse entre sí, porque reconocen génesis jurídicas diferentes, ya que la primera se halla fincada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (en competencia federal), o en las leyes locales que rigen las relaciones entre los Estados y Municipios con sus servidores (en la esfera estatal), mientras que la segunda deriva de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o de las leyes locales respectivas. La distinción es fundamental y de gran trascendencia, porque reconociendo ambos regímenes normativos -el asimilado al laboral y el administrativo-, diferentes causales de suspensión y remoción, distintos procedimientos y diferentes defensas, las acciones a que dan lugar no pueden, válidamente, confundirse, porque no son optativas ni intercambiables, de tal manera que cada una sigue su propio curso. Por tanto, aunque a través de una acción laboral se demande la reinstalación, el pago de salarios caídos o aun la indemnización, alegando despido injustificado, si la suspensión o el cese constituyen una sanción administrativa, la vía laboral es improcedente porque no se trata de un acto laboral sino administrativo; tanto es así, que los tribunales del trabajo no podrían decidir sobre la procedencia de las prestaciones laborales exigidas, sin examinar y decidir sobre la legalidad de la sanción administrativa, lo cual queda fuera de su competencia material.

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: IX, Marzo de 1999 Tesis: 2a./J. 14/99 Página: 257 Contradicción de tesis 2/98. Entre las sustentadas por el Quinto y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 4 de diciembre de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Tesis de jurisprudencia 14/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.



Cabe mencionar que tanto la destitución y la inhabilitación en la mayoría de los casos vienen juntas, pues, al definir la inhabilitación, tenemos que es el acto de dejar incapacitado a un servidor público para realizar el empleo cargo o comisión durante cierto periodo de tiempo (no se considera definitivo), por lo que aún cuando el efecto de la inhabilitación sea que el servidor público no desempeñe sus funciones, en la practica siempre se ve como una medida adicional a la destitución para sancionar al servidor público.

2.4.1.6. SANCIÓN ECONÓMICA.

Se encuentra regulada por el artículo 113, constitucional, 54 y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y 15 y 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y a grandes rasgos la sanción económica se debe establecer de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Dicha situación trae a controversia lo que fue establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al manifestar que el establecimiento de la sanción económica será de dos tantos, provocando una inconstitucionalidad al permitir que las autoridades impongan una sanción sin tomar en cuenta las circunstancias particulares en que se cometió la infracción y las características personales del infractor,

pues la sanción en este punto se considera fija y no un permite un parámetro entre un mínimo y un máximo como lo establece nuestra Carta Magna, afortunadamente dicha situación ya ha sido corregida en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Otro factor muy importante es la posibilidad que tiene la autoridad administrativa, en cualquier parte del procedimiento de solicitar a la Tesorería de la Federación de que se embarguen bienes suficientes, en caso de que a consideración de dicha Secretaría, exista peligro inminente de que el servidor público se ausente, dilapide, enajene u oculte bienes, situación que deviene de igual forma inconstitucional, lo cual se explicará en los siguientes apartados.

CAPITULO 3.- LA SANCIÓN ECONÓMICA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

3.1. LA SANCIÓN ECONÓMICA EN LA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Uno de los puntos medulares para la realización del presente estudio es visualizar el campo jurídico por el cual se rigen las sanciones administrativas de los servidores públicos, en particular a la sanción económica, pretendiendo así avocarnos a las limitantes de nuestro presente proyecto, que es el de determinar los puntos que afectan a la esfera jurídica del servidor público, y en que momento dicha afectación deviene de ilegal.

3.1.1. ARTÍCULO 13 EN LA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En primer lugar las sanciones administrativas de los servidores públicos se encuentran contempladas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y son las siguientes:

- ARTICULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:
- I.- Amonestación privada o pública;
 - II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
 - III.- Destitución del puesto;
 - IV.- Sanción económica, e
 - V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Así pues son cinco las sanciones de las que puede hacerse acreedor el servidor público por incumplir a lo previsto por el artículo 8 de la Ley citada, cabe hacer notar que dichas sanciones pueden ser aplicadas de forma conjunta, claro con su debida fundamentación y motivación, siempre tomando en consideración los elementos cualitativos y cuantitativos de la infracción cometida. Destacando para el presente proyecto la sanción económica, el dispositivo legal invocado solo hace mención de las sanciones conducentes.

3.1.2. ARTÍCULO 15 EN LA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

ARTICULO 15.- **Procede la imposición de sanciones económicas** cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta 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.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

En el precepto legal a estudio, se visualiza la hipótesis legal por la cual se hará acreedor el servidor público a la sanción económica, que como se desprende de tal dispositivo, es por el incumplimiento de las obligaciones establecidas previamente en el artículo 8 de la Ley en comento,

con la característica de que su conducta infractora se produzca un beneficio o bien un lucro, o se causen daños o perjuicios.

Asimismo establece un grado cuantitativo de dicha sanción, la cual será hasta de 3 tantos del beneficio, lucro obtenidos, o daños o perjuicios causados, y su actualización corrigiéndose así lo establecido en el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la que deviene que su imposición será de dos tantos del beneficio obtenido, lo cual colocaba dicho precepto legal en una violación a la Carta Magna al evitar el libre arbitrio de las autoridades a imponer la multa en un parámetro aritmético conforme a la solvencia del servidor público, deviniendo de inconstitucional; pero un factor muy importante es que su actualización se avocará conforme a los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación.

3.1.3. ARTÍCULO 16 EN LA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El artículo expuesto a continuación trae consigo un tanto del espíritu de la legislatura actual, expresando lo siguiente:

ARTICULO 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

- I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;
- II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

En el presente dispositivo legal, se advierten las reglas por las cuales podrán imponerse las sanciones administrativas a las que se encuentran los servidores públicos infractores, siendo el caso que nos ocupa el de la sanción económica, esta será impuesta por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, o bien por el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, siguiendo el alma e intención de nuestros legisladores, y será aplicada por la Tesorería de la Federación, un factor muy importante para nuestro estudio, pues como veremos más adelante, el hecho de que una autoridad de recaudación sea la indicada para aplicar o bien ejecutar la sanción económica, trae consigo aspectos que deberán tomarse en cuenta para su legal ejecución, es decir, la forma en que deberá ser ejecutada no se encuentra reflejada en los apartados legales en comento, sino en el Código Fiscal de la Federación.

Así las cosas, tenemos que nuestros legisladores en su afán de responder de una manera expedita a las necesidades de la sociedad que los presiona para que sus intereses no se vean afectados en el mal manejo de su administración pública, proyectaron una serie de reformas que conducirían a un resultado ineficaz, y poco prometedor, como el que refiere el artículo que hoy nos ocupa, el hecho de que las autoridades administrativas en uso de sus "facultades discrecionales" en cualquier fase del procedimiento podrán solicitar a la Tesorería de la Federación que proceda el embargo precautorio de los bienes de los servidores públicos, cuando estos desaparezcan o exista peligro inminente de que dilapiden, oculten o enajenen sus bienes, una situación que lleva a una controversia doctrinal y para nosotros también constitucional, respecto de hasta que punto puede determinarse un embargo precautorio para garantizar un interés fiscal, y en qué casos no es procedente dicha figura legal.

No obstante lo anterior, y añadiendo dificultades al proceder de las autoridades el artículo también prevé que en caso de incumplimiento en su aplicación por parte de los superiores jerárquicos o bien los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, estos también serán acreedores a responsabilidad.

Para dar un mejor ángulo de visualización a nuestro tema, recapitularemos en el aspecto legal que reúne la sanción económica en la esfera jurídica de los servidores públicos, para el caso tenemos que dicho aspecto de la sanción será aplicada de manera precautoria, y que se hará de forma definitiva en base al artículo 30 de ésta Ley, el cual establece lo siguiente:

**3.1.4. ARTÍCULO 30 EN LA DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS.**

ARTICULO 30.- La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.

En este punto veremos que las sanciones económicas son consideradas como créditos fiscales a favor del Erario Federal, y al ser consideradas como tales, se encuentran reguladas también por el Código Fiscal de la Federación, por lo que para su ejecución y para que no exista concurrencia de autoridades, concretamente se estará a lo dispuesto en el Procedimiento Administrativo de Ejecución previsto por dicho ordenamiento legal, por lo que si bien la sanción económica tiene su naturaleza jurídica de ser estrictamente administrativa, al ser considerada para su aplicación como un crédito de naturaleza fiscal, debemos estarnos a lo dispuesto por tales dispositivos, incluyendo así sus controversias constitucionales. Como veremos en los siguientes apartados.

3.2. LA SANCIÓN ECONÓMICA COMO CRÉDITO FISCAL.

Doctrinariamente, la sanción se define como un medio represivo contenido dentro de la norma jurídica, por el cual se presupone la

existencia de un acto ilícito, y por el cual debe ser castigado. Las sanciones pueden ser de diferentes tipos, de acuerdo a su naturaleza jurídica, o bien al tipo de medida represiva que se aplica; para lo cual tenemos la siguiente clasificación de sanciones:

a) Civiles y Penales.- Son las sanciones que tiene por objeto reparar el daño creado por la infracción, restituir las cosas al estado en que se encuentran son sanciones civiles. Además hay otras sanciones que implican para el infractor una pérdida o disminución de sus bienes jurídicos, sea la libertad personal o una parte de su patrimonio, y que por tanto tienen un carácter represivo y persiguen propósitos intimidatorios y aflictivos como son las sanciones penales.

b) Penales y Administrativas.- otra clasificación que se acostumbra divide las sanciones penales y administrativas, según sea la autoridad judicial que las imponga o que sea la autoridad administrativa. Entre las diversas sanciones la única propiamente penal, en ese sentido es la privación de la libertad, que la impone la autoridad judicial, la multa puede ser impuesta por una u otra autoridad.

c) Principales, Accesorias y Subsidiarias.- las primeras son las que se imponen como castigo de la norma infringida, como ejemplo es la multa. Las segundas son las que recaen sobre objetos y medios materiales con los que la transgresión se ha realizado, como ejemplo el arresto cuando no puede cubrir la multa.

d) Sanciones represivas, reparadoras y mixtas.- las represivas son aquellas que infringen una pérdida de sus bienes jurídicos al infractor (bienes o libertad personal), y cuando se tratan de bienes la privación de la libertad

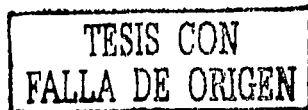
es en una cuantía mayor al valor de los daños causados por la infracción. Las reparatoras son aquellas que limitan a indemnizar al sujeto pasivo de la infracción, como ejemplo tenemos a los recargos. Las mixtas son las que además de ser represivas, tienden a resarcir al fisco por las evasiones no descubiertas y las no pagadas por insolvencia.

e) Según la naturaleza de los bienes que privan.- las penas privativas de la libertad constituyen la excepción. Aquí es donde se encuentran las sanciones económicas, que son las que consisten en la pérdida de parte del patrimonio sea dinero u otros bienes, son el núcleo más importante, éstas se dividen en principales y accesorias, las primeras son las multas, las segundas son el decomiso, el cierre de establecimientos y los recargos. Las penas pecuniarias son las más utilizadas, se adecuan a la escasa intensidad de la reprobación de los ilícitos tributarios, por la conciencia pública y además proporcionan medios que resarcen al Fisco de los tributos. Además de las penas pecuniarias existen las que consisten en privación de derechos, como lo es la separación de cargos públicos y las autorizaciones administrativas.⁵⁷

Una vez determinada la clasificación de las sanciones, nos avocaremos al estudio de la Sanción Económica, vista desde el punto de vista del Derecho Financiero, y su delimitación dentro del sistema de responsabilidades.

3.2.1. LOS APROVECHAMIENTOS.

⁵⁷ DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO.- Derecho Financiero Mexicano.- Editorial Porrúa.- 18° edición México, 1999.- pp 939.



El marco jurídico que embarga a la figura jurídica de los aprovechamientos es el siguiente:

Artículo 3o.- Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Así pues, el artículo 21 de este Código refiere lo siguiente:

Artículo 21.- Cuando no se cubran las contribuciones o los aprovechamientos en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, su monto se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, además deberán pagarse recargos en concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno. Dichos recargos se calcularán aplicando al monto de las contribuciones o de los aprovechamientos actualizados por el periodo a que se refiere este párrafo, la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el periodo de actualización de la contribución o aprovechamiento de que se trate. La tasa de recargos para cada uno de los meses de mora será la que resulte de incrementar en 50% a la que mediante Ley fije anualmente el Congreso de la Unión.

Los recargos se causarán hasta por cinco años, salvo en los casos a que se refiere el artículo 67 de este Código, supuestos en los cuales los recargos se causarán hasta en tanto no se extingan las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, y se calcularán sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, la indemnización a que se refiere el párrafo séptimo de este artículo, los gastos de ejecución y las multas por infracción a disposiciones fiscales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En los casos de garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros, los recargos se causarán sobre el monto de lo requerido y hasta el límite de lo garantizado, cuando no se pague dentro del plazo legal.

Cuando el pago hubiera sido menor al que corresponda, los recargos se computarán sobre la diferencia.

Los recargos se causarán por cada mes o fracción que transcurra a partir del día en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe.

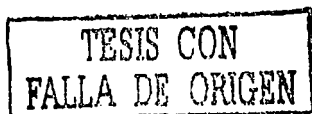
Cuando los recargos determinados por el contribuyente (sic) sean inferiores a los que calcule la oficina recaudadora, ésta deberá aceptar el pago y procederá a exigir el remanente.

El cheque recibido por las autoridades fiscales que sea presentado en tiempo y no sea pagado, dará lugar al cobro del monto del cheque y a una indemnización que será siempre del 20% del valor de éste, y se exigirá independientemente de los demás conceptos a que se refiere este artículo. Para tal efecto, la autoridad requerirá al librador del cheque para que, dentro de un plazo de tres días, efectúe el pago junto con la mencionada indemnización del 20%, o bien, acredite fehacientemente, con las pruebas documentales procedentes, que se realizó el pago o que dicho pago no se realizó por causas exclusivamente imputables a la institución de crédito. Transcurrido el plazo señalado sin que se obtenga el pago o se demuestre cualquiera de los extremos antes señalados, la autoridad fiscal requerirá y cobrará el monto del cheque, la indemnización mencionada y los demás accesorios que correspondan, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, sin perjuicio de la responsabilidad que en su caso procediere.

Si se obtiene autorización para pagar a plazos, ya sea en forma diferida o en parcialidades, se causarán además los recargos que establece el artículo 66 de este Código, por la parte diferida.

En el caso de aprovechamientos, los recargos se calcularán de conformidad con lo dispuesto en este artículo sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere este artículo. No causarán recargos las multas no fiscales.

Las autoridades fiscales podrán condonar total o parcialmente los recargos derivados de un ajuste a los precios o montos de contraprestaciones en operaciones entre partes relacionadas,



siempre que dicha condonación derive de un acuerdo de autoridad competente sobre las bases de reciprocidad, con las autoridades de un país con el que se tenga celebrado un tratado para evitar la doble tributación, y dichas autoridades hayan devuelto el impuesto correspondiente sin el pago de cantidades a título de intereses.

En ningún caso las autoridades fiscales podrán liberar a los contribuyentes de la actualización de las contribuciones o condonar total o parcialmente los recargos correspondientes.

De lo anterior debemos tener presente que los aprovechamientos no forman parte de los ingresos tributarios que percibe el Estado, sino que vienen siendo un ingreso "no previsto" por el Fisco, es decir no se encuentra contemplado dentro de la Ley de Ingresos. Y lo conforman los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, así como los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización, que son considerados como accesorios.

3.2.2. LAS MULTAS.

La multa se define como la "pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero"⁵⁸

También pueden definirse como la sanción económica que la autoridad administrativa impone a los gobernados que en alguna forma han infringido en las leyes administrativas, o como las contribuciones accesorias reguladas por nuestra legislación tributaria, las multas dentro del derecho fiscal, persiguen un doble objetivo a saber:

⁵⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas.- ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA.- Porrúa UNAM México, 2002, volumen M-P, pág. 161.

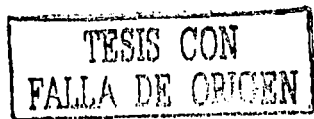
- a) Constituir la sanción directa aplicable a todo causante que incumple sus deberes tributarios.
- b) Servir como instrumento del poder de coacción o coerción que la Ley otorga al Estado para asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.⁵⁹

Ahora bien, existen diversos elementos que conforman la multa y su debida imposición que son que haya una ley que ordene o prohíba cierta conducta, que el sujeto pasivo de esa obligación realice una conducta contraria, que la propia ley u otra reglamentaria señale que la comisión de esa conducta constituye una infracción, asimismo que la multa esté prevista legalmente, que el monto de ésta se encuentre dentro de los parámetros fijados en la ley, y que la autoridad al imponer la multa señale las razones, motivos, consideraciones y situaciones de hecho y de derecho que la llevaron a calificar en caso de grave la conducta que constituyó la infracción⁶⁰

Abundando en lo anterior, respecto al monto y a la imposición de la multa tenemos que al establecer las multas se deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía advirtiéndose que la ley que prevé dicha multa contenga parámetros de margen cuantitativo que permita a la autoridad administrativa, imponer a su arbitrio una multa tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y todas aquellas

⁵⁹ ARRIJOJA VIZCAÍNO, Adolfo. Derecho Fiscal, Colección Textos Universitarios, editorial Themis, México D.F., 1999, pág. 390.

⁶⁰ DE LA GARZA, Francisco. DERECHO FINANCIERO MEXICANO, Editorial Porrúa, 1998, México, D.F.



circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, por lo que el hecho de que la autoridad multe a un particular sin motivar debidamente dicha imposición incurre en exceso, de lo contrario se estaría vulnerando las garantías individuales del gobernado.⁶¹

Pero una de las características más importantes dentro del campo jurídico referido a las multas, es que su imposición no libera al infractor de cumplir con la obligación que hubiera dejado de acatar, en verbigracia tenemos a las multas de tipo fiscal, refiriéndose a la omisión en el pago de las contribuciones, la infractora deberá pagarlas junto con sus accesorios y sin perjuicio de las penas que en su caso imponga la autoridad judicial si se trata de una conducta delictiva.

3.2.3. LAS SANCIONES ECONÓMICAS.

La sanción administrativa es definida como el castigo que impone la autoridad administrativa a los infractores de la ley de la materia. La sanción administrativa presupone la existencia de un acto ilícito que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo, causando un daño a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelado.⁶²

Garrido Falla define a la Sanción administrativa no como castigo, sino como "un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido" y Montoro Puerto

⁶¹ Véase la jurisprudencia MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. 10/1995.

⁶² Instituto de Investigaciones Jurídica.- Ob. Cit. volumen P-Z, pp 359 a 362

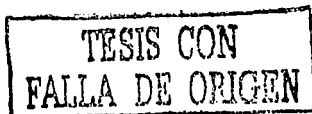
agrega "que se imponen sanciones administrativas pues por el hecho de emanar de una ley administrativa deben considerarse como tales"⁶³

Las sanciones administrativas se clasifican como privativas de la libertad, vbg. Arresto hasta por 36 hora; patrimoniales o económicas, vbg. Multa, decomiso clausura y cancelación de autorizaciones o permisos.

De lo anterior podemos visualizar que aun cuando la sanción económica puede considerarse como una multa en su especie, debemos mantener una independencia de la sanción económica –sobre todo en el ámbito material de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en estudio- con la multa administrativa, debido a su naturaleza constitucional, pues ha habido controversias por las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha manifestado en que la sanción económica establecida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al igual que la multa administrativa puede considerarse inconstitucional al no facultar a la autoridad administrativa el ejercicio del arbitrio para individualizarla.

MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE EMPLEAN LA PREPOSICIÓN "HASTA", NO SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. Por lo tanto, el hecho de que un precepto emplee la preposición "hasta" no implica que contemple una multa fija, en virtud de que precisa un término de cantidad que no puede exceder el juzgador al aplicar la multa y si bien es cierto que no se hace referencia a la cantidad mínima, también lo es que en forma implícita, pero clara, sí está determinada, puesto que, el mínimo a imponer resulta una unidad monetaria y el máximo hasta donde el artículo autorice, por lo que sí se establece un

⁶³ Ib. Idem.



sistema flexible para la imposición de las multas, cuenta habida que contempla un mínimo y un máximo para que la autoridad haga uso de su arbitrio judicial en la individualización de la fijación de su monto. Amparo en revisión 521/99. 7 de mayo de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez. Segunda Sala, S.C.J.N. S. J. de la F. octubre de 1999, página 586.

SERVIDORES PÚBLICOS, SANCIÓN ECONÓMICA IMPUESTA A LOS. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, AL NO FACULTAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL EJERCICIO DEL ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, RESULTA INCONSTITUCIONAL.- De conformidad con el artículo 113 constitucional, la sanción económica que prevé, se impone a los servidores públicos de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, hasta en tres tantos del monto a que asciendan esos trastornos originados por el actuar indebido del infractor; o sea que el Constituyente señaló los elementos a los que la autoridad debe atender para individualizar la sanción, estableciendo como parámetro mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello; luego, si el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que, en el caso de las sanciones económicas a los servidores públicos, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es inconcuso que contraviene lo dispuesto en el invocado precepto constitucional, en virtud de que no establece reglas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de graduar la cuantía de la sanción, obligando a la autoridad administrativa a aplicarla de manera fija, lo que le impide ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de la sanción, provocando la aplicación de ésta a todos por igual, de manera invariable e inflexible. Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Septiembre de 1997 Tesis: P. CXL/97 Página: 207

Este criterio a nuestro parecer ha sido rebasado en virtud de que en la especie resulta inaplicable el criterio jurisprudencial que ha sostenido por el Poder Judicial relativo a la inconstitucionalidad de multas fijas, dado que su génesis se encuentra en aspectos fiscales, dentro de los cuales no tienen cabida las sanciones administrativas de índole económica establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y más aún dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que deben sujetarse a los requisitos previstos en el artículo 113 constitucional, por ser esta disposición la que en forma específica regula la existencia de éstas y los elementos para

su cuantificación, a diferencia de las multas fiscales que están sujetas a lo previsto por el artículo 22 constitucional.

Lo anterior encuentra apoyo en la tesis jurisprudencial sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se transcribe:

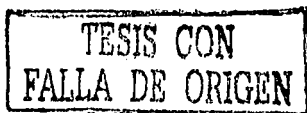
SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ECONÓMICAS ESTABLECIDAS EN LAS LEYES DE RESPONSABILIDADES RELATIVAS, DEBEN SUJETARSE A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y NO A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 22 DEL PROPIO ORDENAMIENTO.

Si bien las sanciones económicas aplicables a los servidores públicos pueden considerarse como una especie de multas y, por tanto, sujetas a lo dispuesto en el artículo 22 constitucional, el hecho de que el Poder Revisor de la Constitución haya regulado, en forma específica, en el artículo 113 de la propia Constitución Política su existencia, los elementos para su cuantificación y sus límites mínimo y máximo, implica que los preceptos legales que establezcan las referidas sanciones deben apegarse, para fijar tales elementos, únicamente a lo establecido en el último dispositivo constitucional citado, del cual son reglamentarios.

Amparo directo en revisión 513/96. Miguel Ángel Torres Castañeda. 19 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge Humberto Benítez Pimienta.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número CLXXII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y siete.⁶⁴

⁶⁴ Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Diciembre de 1997 Tesis: P. CLXXII/97 Página: 186



Asimismo, sirve de apoyo a lo anterior el precedente emanado del Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que ad litteram se transcribe:

SANCIONES ECONÓMICAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- SON DE NATURALEZA DISTINTA A LAS MULTAS FISCALES.-

Atendiendo a la regulación constitucional de las sanciones económicas a que se hacen acreedores los servidores públicos, cuya génesis es la violación a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no les es aplicable el criterio jurisprudencial que ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la inconstitucionalidad de multas fijas en materia fiscal, dado que dicho criterio se sustenta en la aplicación genérica del artículo 22 Constitucional, en tanto que las sanciones administrativas de índole económica establecidas en la mencionada Ley, están previstas específicamente en el artículo 113 Constitucional, el que en forma expresa señala los requisitos a los cuales debe sujetarse su imposición. (10)

Juicio No. 630/99-06-02-1/99-PI-05-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 21 de junio de 2000, por mayoría de 8 votos, y 2 en contra.- Magistrada Ponente: Ma. del Consuelo Villalobos Ortiz.- Secretaria: Lic. Ma. de Lourdes Vázquez Galicia.

(Tesis aprobada en sesión de 28 de marzo de 2001)⁶⁵

Ahora bien, no obstante que debemos interpretar de manera distinta a las sanciones económicas de las multas administrativas, es muy importante establecer que para poder hacer efectivas las sanciones económicas del sistema de responsabilidades, le compete a la Tesorería de la Federación conforme al Procedimiento Administrativo de Ejecución, por lo que la sanción económica debe considerarse como un crédito fiscal y por

⁶⁵ Quinta Época. Instancia: Pleno R.T.F.J.F.A.: Año I. No. 8. Agosto 2001. Tesis: V-P-SS-75 Página:

tanto su debida regulación –reiteramos que solo es en el ámbito de ejecución- se hará a través del Código Fiscal de la Federación, por lo que a continuación veremos las peculiaridades que reúne la sanción económica dentro del ámbito fiscal, y sus consecuencias legales

CAPITULO 4.- LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL EMBARGO PRECAUTORIO PREVISTO EN LA SANCIÓN ECONÓMICA.

4.1. EL EMBARGO PRECAUTORIO EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Partiendo del Derecho Civil, conforme al concepto de obligación, como el vinculo de derecho por el cual una o varias personas determinadas o indeterminadas, están comprometidas hacia una o varias otras personas, igualmente determinadas o indeterminadas en virtud de una prestación de dar, hacer o no hacer alguna cosa, y al incumplimiento de dicha obligación, el acreedor puede exigir el pago de diferentes maneras, una de ellas es el embargo de bienes.

El embargo de bienes ocurre una vez dictada la sentencia judicial en el sentido de que se probó por el actor, - desde el punto de vista civil- la conducta ilícita de su contratante, y se condena al autor del hecho ilícito a que indemnice, pagando la suma que debe, más el perjuicio correspondiente. Y *“Si el sujeto al que se condena, no cumple con la sentencia en que se le ordena dar la suma de dinero que ahí se especifica, entonces la autoridad ordena se prevé al condenado de bienes de su domicilio cuyo valor, una vez enajenados en pública almoneda, alcance para dar las sumas que debe cubrir, y así una vez que tales bienes se saquen a*



remate judicial, con su importe se haga pago a la víctima de su hecho ilícito".⁶⁶

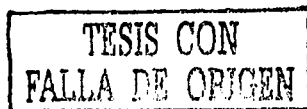
A lo anterior se desprende que el embargo puede manifestarse ya sea como una forma de realizar el pago de lo adeudado, pero también puede verse como providencia precautoria, llámese así al embargo precautorio o secuestro de bienes, dicha providencia es meramente preservativa y provisional y se motiva con el hecho o temor fundado de que una persona se ausente o se oculte o dilapide algunos bienes sobre los que deba ejercitarse una acción real; y también el temor de que el deudor los oculte o enajene; cuando la acción sea personal, los únicos bienes que tuviere y sobre los que en todo caso habría de practicarse alguna diligencia de aseguramiento.

Es de importante pronunciamiento, el hecho de que dicha providencia no obstante su carácter precautorio y temporal pueden decretarse antes o después de que se inicie el juicio. Además el solicitante de estas diligencias –reiterando que se está hablando en materia civil– deberá acreditar el derecho que tiene para gestionarlas y la necesidad de la medida que solicite⁶⁷.

En razón de los términos establecidos anteriormente, tenemos que la ejecución forzosa en materia administrativa, es el medio jurídico "con el cual se logra la satisfacción del acreedor cuando éste no se consigue a través de la prestación del deudor y es necesario conseguir aquella satisfacción independientemente de la voluntad del obligado y venciendo

⁶⁶ GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO.- Derecho de las Obligaciones.- 13ª ed. Edit. Porrúa.- México.- 2001, pág 737.

⁶⁷ GOMEZ LARA CIPRIANO.- Derecho Procesal Civil.- Editorial Trillas.- 4ª edición, México 1989, pág 262.



toda su contraria voluntad". (Fénech, Miguel, Principios de Derecho Procesal Tributario, Barcelona, 1949, tomo II, página 12)⁶⁸.

El procedimiento administrativo de ejecución tiene, pues, como finalidad la recaudación del importe de lo debido por virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntariamente por el deudor de un crédito, sea por adeudo propio o ajeno, con responsabilidad solidaria, sustituta u objetiva, rescindiendo de la voluntad de éste, o aún en contra de ella, pues el carácter de procedimiento de ejecución es satisfacer el interés del acreedor consistente en la obtención de una cantidad de dinero, y en casos muy excepcionales de otros bienes; también puede ser de tipo expropiativo, porque el dinero que constituye el objeto de la ejecución pertenece al deudor y a él pertenecen los demás bienes sometidos a su ejecución, para convertirlos en dinero, que es el objeto de la pretensión de la Administración.

La ejecución forzosa tiene tres presupuestos:

- a) la existencia de un crédito fiscal no satisfecho dentro del plazo que marcan las leyes. El Código Fiscal de la Federación, al efecto dispone que "las autoridades fiscales asignarán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución (artículo 145 del Código Fiscal de la Federación).
- b) Presupone la invasión por parte de la autoridad ejecutora de la esfera jurídica del deudor, mediante la detracción de su patrimonio de una cantidad de dinero o de otros bienes para satisfacer coactivamente el

⁶⁸ DE LA GARZA FRANCISCO.- Derecho Financiero Mexicano.- Editorial Porrúa.- página 808.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

crédito fiscal. Esa invasión debe ser realizada con estricta sujeción por parte de la Administración a los preceptos legales que la autorizan.

- c) Supone la satisfacción del interés de la Administración acreedora mediante el ingreso de la cantidad de dinero debida o bien de la adjudicación de bienes en su favor que sustituyen económicamente aquella prestación dineraria.

Ahora bien, existen algunos supuestos en los cuales el propio contribuyente consiente la medida del embargo como garantía de pago para un crédito, la cual se constituye mediante el acto procesal del ejecutor dependiente del organismo de la Tesorería. Así pues, de acuerdo con el Reglamento del Código Fiscal de la Federación, debe cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Se practicará a solicitud del contribuyente, quien deberá acompañar los documentos que señale la forma oficial correspondiente.
- II. El contribuyente señalará los bienes en que deba trabarse, debiendo ser suficientes para garantizar el interés fiscal, siempre que en su caso se cumplan los requisitos y porcentajes que establece el Artículo 62 de dicho reglamento (o sean los que se exigen para la prenda y para la hipoteca). Tampoco son susceptibles de embargo los referidos en el artículo 156, fracción, II, inciso b) (es decir, bienes que ya reporten cualquier gravamen o embargo anterior).
- III. Tratándose de personas físicas el depositario de los bienes será el propietario y en el caso de las personas morales el representante legal, cuando a juicio del jefe de la autoridad recaudadora exista peligro de que el depositario se ausente, enajene u oculte sus bienes, o realice maniobras tendientes a evadir el cumplimiento de sus obligaciones, podrá removerlo del cargo; en este supuesto los bienes se depositarán en algún almacén general de depósito y si no hubiera almacén en la localidad con la persona que designe el jefe de la oficina.



- IV. Deberá inscribirse en el Registro Público que corresponda el embargo de los bienes que estén sujetos a esta formalidad.
- V. Deberá cubrirse, con anticipación a la práctica de la diligencia de embargo en la vía administrativa, los gastos de ejecución señalados en la fracción II del Artículo 150 del Código Fiscal de la Federación. El pago así efectuado tendrá el carácter de definitivo y en ningún caso procederá su devolución una vez practicada la diligencia.⁶⁹

De igual forma el embargo en materia fiscal o administrativa puede manifestarse como medida cautelar, la cual a diferencia de la naturaleza civil, ha sido motivo de controversia frente a los doctrinarios del derecho como los jurisconsultos de nuestro Sistema Gubernativo, el cual será expuesto en los párrafos siguientes.

4.1.1. EL ARTÍCULO 145 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

El artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, establece los supuestos por los cuales procederá el embargo precautorio, que al tenor siguiente se señalan:

ARTÍCULO 145.- Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la Ley, mediante el procedimiento Administrativo de Ejecución.

Se podrá practicar embargo precautorio, sobre los bienes o la negociación del contribuyente, para asegurar el interés fiscal cuando:

- I. El contribuyente se oponga u obstaculice la iniciación o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales o no se pueda notificar su inicio por haber desaparecido o por ignorarse su domicilio.

⁶⁹ DE LA GARZA, FRANCISCO.- Ob. Cit.



- II. Después de iniciadas las facultades de comprobación, el contribuyente desaparezca o exista riesgo inminente de que oculte, enajene o dilapide bienes.
- III. El contribuyente se niegue a proporcionar la contabilidad que acredite el cumplimiento de las disposiciones fiscales, a que se está obligado.
- IV. El crédito fiscal no sea exigible pero haya sido determinado por el contribuyente o por la autoridad en el ejercicio de sus facultades de comprobación, cuando a juicio de ésta exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento. En este caso, la autoridad trabará el embargo precautorio hasta por un monto equivalente al de la contribución o contribuciones determinadas, incluyendo sus accesorios. Si el pago se hiciera dentro de los plazos legales, el contribuyente no estará obligado a cubrir los gastos que origine la diligencia y se levantará el embargo.
- V. Se realicen visitas a contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública y dichos contribuyentes no puedan demostrar que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes, ni exhibir los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que vendan en esos lugares. Una vez inscrito el contribuyente en el citado registro y acreditada la posesión o propiedad de la mercancía, se levantará el embargo trabado.
- La autoridad que practique el embargo precautorio levantará acta circunstanciada en la que precise las razones del embargo.

La autoridad requerirá al obligado, en el caso de la fracción IV de este artículo para que dentro del término de 3 días desvirtúe el monto por el que se realizó el embargo. Transcurrido el plazo antes señalado, sin que el obligado hubiera desvirtuado el monto del embargo precautorio, éste quedará firme.

El embargo precautorio quedará sin efectos si la autoridad no emite, dentro de los plazos a que se refieren los artículos 46-A y 48 de este Código en el caso de las fracciones II y III y de 18 meses el de la fracción I, contados desde a fecha en que fue practicado, plazos señalados la autoridad los determina, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se proseguirá el procedimiento administrativo de ejecución conforme a las disposiciones de este Capítulo debiendo dejar constancia de la resolución y de la notificación de a misma en el expediente de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ejecución. Si el particular garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 141 se levantará el embargo.

El embargo precautorio practicado antes de la fecha en que el crédito fiscal sea exigible, se convertirá en definitivo al momento de la exigibilidad de dicho crédito fiscal y se aplicará el procedimiento administrativo de ejecución.

Son aplicables al embargo precautorio a que se refiere este artículo y al previsto por el artículo 41, fracción II de este Código, las disposiciones establecidas para el embargo y para la intervención en el procedimiento administrativo de ejecución que, conforme a su naturaleza le sean aplicables.

En ningún caso se aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para cobrar créditos derivados de productos.⁷⁰

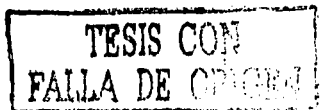
Así pues, en el afán del Estado de recaudar de una manera eficiente los ingresos de la Federación, al momento de su causación —entre ellos, los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos—⁷¹ la figura jurídica del embargo precautorio surgirá si se surten las siguientes situaciones de fácticas.

- I. Por obstaculización de las facultades de comprobación de las autoridades o bien que no se haya podido notificar al contribuyente o no se encuentre presente. Para este caso, la autoridad realiza la figura llamada de determinación presuntiva⁷², incluyendo las actualizaciones, recargos que pudieran ocurrir por dicha obstrucción.
- II. Que el contribuyente desaparezca o exista peligro inminente de que se oculte, enajene o dilapide los bienes.— Esta es una de las situaciones jurídicas más controvertidas, y discutidas dentro del ámbito jurisdiccional, de la cual se hablará en los siguientes párrafos, y las violaciones en que incurre tal disposición normativa.
- III. Que se niegue a proporcionar la contabilidad que acredite el cumplimiento de sus obligaciones. En este caso también se determinaba presuntivamente el crédito fiscal al cual además de

⁷⁰ Artículo 145 Código Fiscal de la Federación.

⁷¹ Artículo 4.

⁷² Artículo 55, fracción I.



las actualizaciones y los recargos, el contribuyente es acreedor de la multa correspondiente.

- IV. Que el contribuyente se haya autodeterminado, también en este punto se ha discutido constantemente por los jurisconsultos, siguiendo el principio constitucional, sin que se afecte la esfera jurídica de los contribuyentes, pues al autodeterminarse, toma pleno conocimiento de sus contribuciones y sus créditos fiscales por lo que en dicho supuesto el contribuyente puede garantizar el pago mediante las opciones que establece el Código Fiscal de la Federación, de entre los cuales se desprende el embargo precautorio.
- V. Que al momento de realizar las facultades de comprobación, los contribuyentes no pueden demostrar que se encuentran dentro del Registro Federal de Contribuyentes, lo que es deber de toda persona ya sea física o moral

Importa señalar, que una vez que se impone el embargo precautorio al contribuyente, la autoridad administrativa, tiene un plazo de tres a seis meses para determinar el crédito fiscal, de conformidad con los artículos 46-A y 48, del Código Fiscal de la Federación, en caso contrario, el embargo precautorio dejará de surtir efectos, y si se determina en el tiempo referido dicho embargo se convertirá en definitivo, situación que también será motivo de estudio en el presente proyecto.

4.1.2. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL EMBARGO PRECAUTORIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 145 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, SOSTENIDO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Partiendo de la garantía individual, prevista en el artículo 14 de nuestra Carta Magna, se entiende que "nadie podrá ser privado de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan las

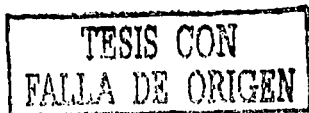


formalidades esenciales del procedimiento" se observa que si bien el procedimiento económico-coactivo en general es considerado como un procedimiento que no se excede dentro del campo de sus atribuciones, tiene algunas peculiaridades que pueden transgredir la esfera jurídica de los contribuyentes, tal es el caso del embargo precautorio, que se encuentra previsto en el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, en base a las siguientes consideraciones.

El numeral cuestionado establece a grandes rasgos que se podrá practicar embargo precautorio para asegurar el interés fiscal, antes de la fecha en que el crédito fiscal esté determinado o sea exigible, cuando a juicio de la autoridad hubiera peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes, o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de sus obligaciones. Pero si el pago se hiciera dentro de los plazos legales, el contribuyente no estará obligado a cubrir los gastos que origine la diligencia y se levantará el embargo.

Así las cosas, tenemos que el objetivo principal del embargo cautelar o precautorio es meramente conservativo, pues intenta evitar la insolvencia del deudor y, a cambio, el ejecutante debe precisar la cuantía de la futura demanda y dar caución para responder de los daños y perjuicios que pueden surgir; no obstante lo anterior, desde el punto de vista fiscal, existe una condición sine qua non para que se pueda cubrir el interés fiscal, y es la determinación de una contribución o bien la liquidación de un crédito fiscal.

En relación a lo anterior, sostenemos el criterio seguido por el entonces Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa, Jean Claude Tron Petit, actualmente magistrado, al resolver el juicio de amparo 220/92 en



lo que corresponde al embargo precautorio que al tenor siguiente se transcribe:

(...)

El numeral reclamado es del tenor literal siguiente: se podrá practicar embargo precautorio para asegurar el interés fiscal, antes de la fecha en que el crédito esté determinado o sea exigible, cuando a juicio de la autoridad hubiera peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes, o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento. Si el pago se hiciere dentro de los plazos legales, el contribuyente no estará obligado a cubrir los gastos que origine la diligencia y se levantará el embargo.

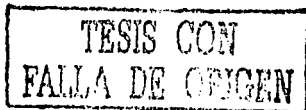
A efecto de resolver la litis constitucional planteada, es pertinente considerar algunas notas características de las medidas precautorias, como son que:

- 1.- Constituyen especies de los procesos cautelares que derivan de una caución, lo que significa garantía o éxito final de la tutela definitiva que una autoridad pueda decretar en sentencia o resolución administrativa.
- 2.- La legitimación de la medida radica en que el solicitante tenga un derecho real o personal y el ejecutado tenga el carácter de deudor.

Por ende, el embargo cautelar tiene carácter exclusivamente conservativo, como lo es evitar la insolvencia del deudor y, a cambio, el ejecutante debe precisar la cuantía de la futura demanda y dar caución para responder de los daños y perjuicios que pueden irrogarse.

Es decir, lo único que falta es un título ejecutivo, pero debe estar determinado el derecho sustantivo del acreedor.

Por otra parte, una condición sine qua non del interés fiscal real o concreto requiere la determinación de una contribución, que es la actividad de identificación de la existencia del hecho generador. En otras palabras, es comprobar la realización y valoración de la eficacia de los supuestos del hecho generador.



Relacionada con ello, la liquidación del crédito fiscal es la cuantificación del tributo, la aplicación de la tasa o tarifa a la base de la contribución para precisar en pesos la deuda tributaria, hacer el ajuste formal de una cuenta, poner término a una cosa.

En este sentido, sustancialmente hace valer la parte quejosa que si no hay crédito no se puede embargar, en cuanto que faltan razones objetivas que lo permitan, y a que lo contrario genera indefensión y ambigüedad, pues se ignora sobre qué base decretar la garantía, en tanto que el precepto faculta que, *ad libitum*, la autoridad establezca o elija el monto del supuesto y eventual crédito que pueda llegar a liquidarse.

Resultan exactas tales violaciones, ya que sin más razón que la voluntad, opinión o juicio de la autoridad, entendida como una discreción que carece de un fin que la legitime, constituye un resquicio para que no se motive la resolución que decreta el embargo y no justifique así la autoridad sus actos, con lo que violenta la seguridad jurídica en cuanto concede una facultad omnímoda que excede los límites consagrados en el art. (sic) 16 constitucional.

Por tanto, si e precepto establece en lo general supuestos o condiciones, debe ser fehaciente su comprobación, ya que son la causa legal del procedimiento.

En consecuencia, puede afirmarse que si no hay crédito determinado no hay obligado y no existe razón lógica ni jurídica para que se decrete un embargo precautorio, ante la incertidumbre de que no llegue nunca a existir algún derecho.

Y en el caso, el párrafo segundo del reclamado art. 145 del *Código Fiscal de la Federación*, al partir de supuestos relativos, imaginarios o inexistentes –ya que sólo dependen del juicio de la autoridad, que puede ser acertado o erróneo, y sin la necesidad de que se razone y justifique tal extremo-, permite que se culmine con actos de molestia y afectación temporal o provisional en cuanto gravan el patrimonio y pueden obstaculizar o limitar el uso o disfrute de activos, como son bienes y derechos, titularidad del sujeto embargado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En efecto la redacción del precepto (en su párrafo segundo) permite que se generen actos de molestia sin necesidad de motivación, esto es, explicar y demostrar la causa legal del procedimiento, en cuanto que no se le exige a la autoridad precisar el derecho sustantivo del que pueda ser titular el fisco, ni el peligro de ausencia o insolvencia del eventual deudor, no obstante la disposición en contra del artículo 16 constitucional, que existe seguridad jurídica y que se precisen las razones que expliquen y legitimen cualquier acto de molestia.

(...)⁷³

Haciendo nuestro para el presente estudio el razonamiento transcrito anteriormente, al no existir un crédito determinado no hay obligado por lo que no existe razón lógica ni jurídica para que se decrete un embargo precautorio, ante la incertidumbre de que no llegue nunca a existir algún derecho⁷⁴

En tal virtud, al depender las hipótesis legales propuestas por el legislador para considerar la aplicación de esa medida cautelar al arbitrio de la autoridad administrativa se encuentra vulnerando la esfera jurídica del contribuyente, toda vez que permite que se generen actos de molestia sin necesidad de motivación, esto es, explicar y demostrar la causa legal del procedimiento, en cuanto que no se le exige a la autoridad precisar el derecho sustantivo del que pueda ser titular el fisco, ni el peligro de ausencia o insolvencia del eventual deudor, no obstante la disposición en contra del artículo 16 constitucional que manifiesta la Garantía Individual de seguridad jurídica consistente en que se precisen las razones que expliquen y legitimen cualquier acto de molestia.⁷⁵

⁷³ CARRASCO IRIARTE, HUGO. Derecho Fiscal Constitucional, Editorial Oxford, México, D.F. 3ª, edición. 2000, pp. 647.

⁷⁴ Ib. Idem.

⁷⁵ Ib. Idem.



De lo anterior se desprende que al imperar dentro del Sistema Tributario Mexicano la figura jurídica de la certidumbre, debemos entender que corresponde a los propios contribuyentes realizar el debido y oportuno pago de sus contribuciones o créditos fiscales, y al momento de incumplimiento, la autoridad se encuentra en aptitud de exigir el pago de éste en cantidad líquida, pudiendo iniciar el procedimiento administrativo de ejecución. Sin embargo, como lo hemos mencionado antes, la autoridad está obligada a desglosar el monto de la cantidad exigida, especificando cuánto corresponde a la suerte principal, cuánto por concepto de actualización y recargos, así como las multas que pudieran acontecer por su incumplimiento, de tal forma se deja en estado de indefensión al particular, dado que no se encuentra en aptitud de comprobar si el monto que se le exige es correcto o es excesivo. Siendo inconstitucional que la autoridad fiscal embargue precautoriamente sin la existencia previa de una determinación de un crédito fiscal, como lo establece el dispositivo legal en estudio, pues el crédito fiscal constituye un requisito esencial para que nazca o se actualice el interés fiscal del Erario público.

Asimismo, dicho criterio llegó a sostenerse dentro de los recintos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, invocando igualmente la inconstitucionalidad del artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, debido a que si bien dicho artículo pretende proteger el interés fiscal, los términos en que se encuentra redactado, no permiten establecer la existencia o no de ese interés por parte del fisco para trabar el embargo precautorio sobre los bienes del contribuyente, cuando no se encuentra determinado si existe la obligación de enterar alguna contribución o aprovechamiento, con lo que se crea un estado de incertidumbre al no saberse las razones y motivos por los que se embargan bienes para

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

garantizar un supuesto crédito fiscal cuyo monto no se encuentra determinado.

Para apoyar lo anteriormente manifestado, es conveniente citar el artículo 6° del Código Fiscal de la Federación, el cual a la letra expone lo siguiente:

Artículo 6o.- Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

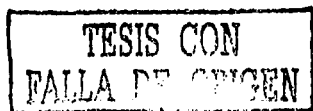
Dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad.

Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario. Si las autoridades fiscales deben hacer la determinación, los contribuyentes les proporcionarán la información necesaria dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su causación.

Las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas. A falta de disposición expresa el pago deberá hacerse mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas, dentro del plazo que a continuación se indica:

I. Si la contribución se calcula por periodos establecidos en Ley y en los casos de retención o de recaudación de contribuciones, los contribuyentes, retenedores o las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudarlas, las enterarán a más tardar el día 17 del mes de calendario inmediato posterior al de terminación del periodo de la retención o de la recaudación, respectivamente.

II. En cualquier otro caso, dentro de los 5 días siguientes al momento de la causación.



III. (DEROGADA, D.O.F. 30 DE ABRIL DE 1986)

En el caso de contribuciones que se deben pagar mediante retención, aún cuando quien deba efectuarla no retenga o no haga pago de la contraprestación relativa, el retenedor estará obligado a enterar una cantidad equivalente a la que debió haber retenido.

Cuando los retenedores deban hacer un pago en bienes, solamente harán la entrega del bien de que se trate si quien debe recibirlo provee los fondos necesarios para efectuar la retención en moneda nacional.

Quien haga pago de créditos fiscales deberá obtener de la oficina recaudadora, la forma oficial, el recibo oficial o la forma valorada, expedidos y controlados exclusivamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la documentación que en las disposiciones respectivas se establezca en la que conste la impresión original de la máquina registradora. Tratándose de los pagos efectuados en las oficinas de las instituciones de crédito, se deberá obtener la impresión de la máquina registradora, el sello, la constancia o el acuse de recibo correspondiente.

Cuando las disposiciones fiscales establezcan opciones a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales o para determinar las contribuciones a su cargo, la elegida por el contribuyente no podrá variar respecto al mismo ejercicio.

Del contenido del numeral transcrito se desprende que el legislador distingue tres factores en toda relación tributaria:

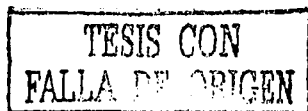
- a).- Que exista la obligación.
- b).- Que sea determinada en cantidad líquida; y,
- c).- Obligación de hacer el pago.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

De lo anterior se advierte que no es factible lo dispuesto por el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, en estudio, pues la excusa de proteger el interés fiscal, autorizando que se trabara embargo aun cuando el crédito fiscal no esté determinado o sea exigible afecta la esfera jurídica de los gobernados; toda vez que la determinación de una contribución constituye requisito indispensable del interés fiscal, y al existir dicha liquidación, es obvio que no hay razones objetivas para aplicar la medida precautoria de que se viene tratando. De no aceptarlo así, con tal procedimiento se abre la puerta para que se practiquen embargos en abstracto, al no saberse sobre qué es y hasta cuánto debe ascender el embargo; o lo que es más, sin que se haya concluido el momento en que el contribuyente está obligado a efectuar el pago del tributo correspondiente; por lo que, resulta del todo ilegal que se embarguen bienes para garantizar un crédito fiscal que ni siquiera se tiene la certeza jurídica de que exista.

Apoya lo anterior Jurisprudencia del Tribunal Pleno P/J.88/97, cuyo rubro es "EMBARGO PRECAUTORIO EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 145, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ (VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS) ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.", y que al tenor se expresa lo siguiente:

EMBARGO PRECAUTORIO EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 145, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ (VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS), ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. El artículo 145, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación establece, como medida cautelar, el embargo precautorio con el fin de garantizar el interés fiscal, autorizando a las autoridades hacendarias a practicarlo respecto de contribuciones causadas pendientes de determinarse y aún no exigibles, cuando se percaten de alguna de las irregularidades a que se refiere el artículo 55 del propio ordenamiento legal, o cuando



exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento a juicio de dichas autoridades, quienes cuentan con el plazo de un año para emitir resolución que finque el crédito que, en su caso, llegase a existir, lo que se traduce en una violación a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, al permitirse la traba de un aseguramiento respecto de un crédito fiscal cuyo monto no ha sido determinado, sin que sea óbice para arribar a esta conclusión el hecho de que el numeral en comento utilice los términos "contribuciones causadas", toda vez que la causación de una contribución se encuentra estrechamente vinculada con su determinación, la que al liquidarse puede, incluso, resultar en cero. Por otra parte, la remisión al diverso numeral 55 del propio código, no torna constitucional el precepto, toda vez que las hipótesis previstas en este artículo sólo facultan a la autoridad a llevar a cabo el procedimiento para determinar en forma presuntiva la utilidad fiscal de los contribuyentes o el valor de los actos por los que deban pagar contribuciones, pero de ello no puede seguirse que el embargo precautorio pueda trabarse cuando el crédito no ha sido cuantificado ni particularizado, de modo que pretender justificar la medida en supuestos de realización incierta carece de sustento constitucional, porque no puede actualizarse la presunción de que se vaya a evadir lo que no está determinado o a lo que no se está obligado, máxime que el plazo de un año que tiene la autoridad fiscal para emitir resolución para fincar el crédito prolonga injustificadamente la paralización de los elementos financieros de la empresa, con riesgo de su quiebra.

Amparo en revisión 2206/96. Tabiguera Coacalco, S.A. 4 de septiembre de 1997. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Olga María Sánchez Cordero; en su ausencia hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Carlos Mena Adame.

Amparo en revisión 3023/96. Tabiguera Tláhuac, S.A. 4 de septiembre de 1997. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Guillermo Campos Osorio.

Amparo en revisión 2565/96. Tabiguera San Lorenzo, S.A. 4 de septiembre de 1997. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.



Amparo en revisión 2050/96. Tebi, S.A. de C.V. 4 de septiembre de 1997. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

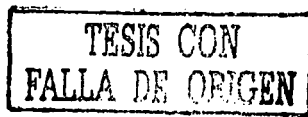
Amparo en revisión 2389/96. Tabiguera San Andrés Tlalpan, S.A de C.V. 4 de septiembre de 1997. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Alejandra de León González.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el tres de noviembre en curso, aprobó, con el número 88/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a tres de noviembre de mil novecientos noventa y siete.⁷⁶

También sirve de apoyo la siguiente tesis jurisprudencial, en apoyo a la fracción II del artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, en relación a su inconstitucionalidad:

EMBARGO PRECAUTORIO. EL SUPUESTO QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 145, FRACCIÓN II DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO), ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. No obstante la reforma del artículo de referencia, que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y ocho, en su fracción II, se establece como medida cautelar el embargo precautorio con el fin de garantizar el interés fiscal, facultando a las autoridades hacendarias a practicarlo respecto de contribuciones causadas pendientes de determinarse y aún no exigibles, cuando el contribuyente desaparezca o exista riesgo inminente de que oculte, enajene o dilapide sus bienes, sin que previamente se haya determinado un crédito fiscal por el contribuyente o por la autoridad, en el ejercicio de sus facultades de

⁷⁶ Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Noviembre de 1997 Tesis: P./J. 88/97
Página: 5



comprobación, disposición que infringe lo establecido por el artículo 16 constitucional, al permitir a la autoridad fiscal embargar precautoriamente sin la existencia previa de una determinación de un crédito fiscal, el cual constituye un requisito esencial para que nazca o se actualice el interés fiscal del erario público; por estas razones resulta inconstitucional lo establecido en el artículo y fracción de mérito, al otorgar a la autoridad fiscal una facultad arbitraria, ya que a su voluntad puede fijar el monto del crédito mediante el embargo precautorio.

DECIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 134/2001. Presidente de la República y otra. 23 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente. Rolando González Licona. Secretario: Luis Bolaños Martín

4.2. EL EMBARGO PRECAUTORIO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En apartados anteriores, hemos visto que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, establece diferentes tipos de sanciones, que van aumentando su gravedad sistemáticamente, iniciando por la amonestación privada o pública y culminando con la inhabilitación del cargo o comisión, el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos, no es la excepción, y para el estudio que hoy nos incumbe, tenemos que la sanción económica se encuentra contemplada dentro de la Leyes Federales de Responsabilidades en un rango de importancia para nuestro Sistema Mexicano en su debida aplicación, al atacar meramente el patrimonio del Servidor público infractor.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha ido evolucionando jurídicamente, debido a las controversias que han surgido sobre todo en su aplicación. Así, el nuevo sistema intenta corregir el error que una vez tuvieron los legisladores ante la ejecución de la sanción económica, pero se cometieron otros errores, tal vez en su medida política y reformativa, como es el caso del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual establece lo siguiente:

ARTICULO 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Quando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se

TESIS CON
FOLIA DE ORIGEN

convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.⁷⁷
(énfasis añadido)

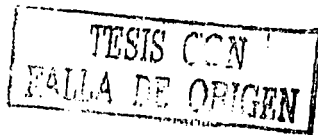
De lo anterior se desprende que dentro de las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, concretamente de la sanción económica, son reformadas para dar paso a la posibilidad de que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de solicitar a la Tesorería de la Federación que proceda al embargo precautorio de los bienes del servidor público presuntamente responsable. Dicha situación jurídica, pone en tela de juicio el criterio vertido en el dispositivo legal en comento, como veremos más adelante.

4.2.1. ANALOGÍA JURISPRUDENCIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

La jurisprudencia fue elevada en 1950, al rango de fuente del derecho, dentro de la exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial de 23 de octubre del mismo año, y concretamente en el artículo 107, constitucional; equiparándose las tesis relativas, por ende, a verdaderas normas legales, al reunir las consideraciones jurídicas en ellas implicadas, pues cuenta con los atributos básicos de la ley, como son la generalidad, la impersonalidad y la abstracción.⁷⁸

⁷⁷ Artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁷⁸ BURGOA ORIHUELA IGNACIO.- El Juicio de Amparo, editorial Porrúa, México 1981, 16ª edición pág. 821



La Jurisprudencia se define como la interpretación de la voluntad de la ley desentrañando su sentido, con fuerza obligatoria según lo determinan los artículos 193 y 193 bis de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o en Salas o bien por los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, pero es muy importante mencionar que la jurisprudencia es la mera interpretación, sin que se cree una nueva, sino que fija únicamente el contenido y alcance de una ya existente.⁷⁹

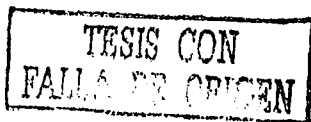
Ahora bien, el segundo párrafo del artículo 193 de la Ley de Amparo, establece "las ejecutorias de las Salas de la Suprema Corte de Justicia constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro ministros" y en Pleno son por lo menos catorce.

Asimismo el artículo 193 bis de la Ley de Amparo establece que "Las ejecutorias de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que los integran".⁸⁰

De lo anterior se desprende que la jurisprudencia, partiendo de que se considera como fuente formal del Derecho, es la interpretación realizada sobre la norma jurídica, implica el conocimiento del derecho, es el análisis reiterado de las disposiciones legales vigentes, en función de su aplicación a los casos concretos sometidos a la consideración de los

⁷⁹ ALBERTO PEREZ DAYAN Ley de Amparo, Reglamento de los artículos 103 y 107 constitucionales y su jurisprudencia" pp.192

⁸⁰ Ley de Amparo. Artículo 193 y 193 bis



Tribunales supracitado.⁸¹ Por lo que una verdadera y debida jurisprudencia se traduce en un conjunto determinado de tesis judiciales considerativas e interpretativas de un punto concreto de derecho.⁸²

Para el estudio del presente proyecto tomaremos como referencia principal la jurisprudencia general de la Suprema Corte la cual puede referirse a los asuntos de que conozcan las diversas Salas de la misma o a los negocios de la incumbencia del Tribunal en Pleno.

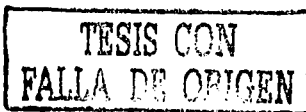
En el primer caso, se requieren dos condiciones legales, una de ellas es que se establezca en cinco ejecutorias o sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que éstas hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro ministros de conformidad con el artículo 193 de la Ley de Amparo.

En el segundo caso, la jurisprudencia se forma mediante la uniformidad interpretativa y considerativa en cinco ejecutorias o sentencias acerca de una o varias cuestiones jurídicas determinadas, no interrumpidas aquellas por otra en contrario y siempre que las mismas hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros, conforme a lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley de Amparo.

Un factor muy importante que se debe tomar en cuenta en lo preceptuado por los apartados antes mencionados es que la jurisprudencia atiende principalmente a lo considerado por los jurisconsultos para emitir una sentencia en un determinado sentido, es decir las ejecutorias deben

⁸¹ ALBERTO PEREZ DAYÁN Ob. Cit. Pág. 634.

⁸² BURGOA ORIHUELA IGNACIO.- El Juicio de Amparo.- editorial Porrúa , México 1981, 16ª edición pág.



corresponder a casos o asuntos análogos, cuando menos en algún punto de derecho, circunstancia que es el supuesto de integración de la uniformidad considerativa e interpretativa, que es en lo que estriba la jurisprudencia.⁸³

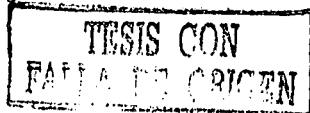
Abundando en lo anterior, tenemos que la emisión de jurisprudencia es a través de diferentes casos que se relacionan entre sí en algún punto normativo o jurídico en concreto, pues es de explorado derecho que partiendo de la naturaleza misma del Derecho, no pueden existir dos casos meramente idénticos, sino que son diferentes, pero análogos en algún aspecto, de ahí que nazca la jurisprudencia, al interpretar analógicamente los casos en concreto, visualizando un punto común a todos ellos.

Sirve de apoyo a lo anterior lo establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, respecto a la aplicación de los precedentes judiciales a la aplicación por analogía, toda vez que al aplicar en sus sentencias precedentes judiciales establecidos, cuando comparten la tesis que en ellos se sustenta, redundan en la satisfacción de los fines del derecho;⁸⁴ por lo que si al analizar los elementos comunes entre los casos a interpretar, se realiza jurisprudencia, esta tendrá eficacia jurídica obligatoria.

Así pues, la obligatoriedad de la jurisprudencia se regula a través de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo en donde se establece que la jurisprudencia de la Suprema Corte sólo es obligatoria para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y Jueces de Distrito, y para los tribunales militares judiciales del orden común y tribunales locales o federales

⁸³ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.- El Juicio de Amparo.- editorial Porrúa , México 1981, 16ª edición pág. 824.

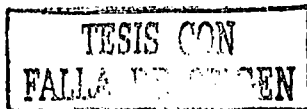
⁸⁴ ALBERTO PEREZ DAYAN, Ob. Cit. Pág. 639.



administrativos y del trabajo sino también para la misma Corte y Salas que la componen.

En tal virtud al considerarse como obligatoria la jurisprudencia, su criterio, como habíamos mencionado anteriormente es de carácter obligatorio, por lo que al emitir un criterio jurisprudencial por analogía no afecta la esfera jurídica de los particulares o de los Estados o dependencias administrativas, toda vez que la interpretación de las leyes nace a través de el estudio de las semejanzas de casos concretos a un punto en referencia del derecho, aunque formalmente se traten de diferentes cuestiones legales y por tal su aplicación a un caso en concreto puede aplicarse de igual forma por analogía, pues como se ha mencionado anteriormente, si reúne ciertos aspectos que le es común al caso en concreto, es válido y por demás legal la aplicación de dicha jurisprudencia debidamente constituida a un caso en concreto, debido a la fuerza legal que tiene la jurisprudencia al considerarse como una fuente formal del Derecho, sin que se vulnere la garantía de legalidad prevista en el artículo 14 constitucional, en la que se prohíbe la aplicación analógica o por mayoría de razón, en virtud de que ésta solo es aplicable a los juicios de orden criminal, pero cuando el juzgador, para la solución de un conflicto aplica por analogía o equiparación los razonamientos jurídicos que se contienen en una tesis o jurisprudencia, es procedente si el punto jurídico es exactamente igual en el caso a resolver que en la tesis; máxime que las características de la jurisprudencia son la generalidad, abstracción e impersonalidad del criterio jurídico que contiene.

Es aplicable la Jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito que al texto señalan:



ANALOGÍA, PROCEDE LA APLICACIÓN POR, DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Es infundado que las tesis o jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o sus Salas, no puedan ser aplicadas por analogía o equiparación, ya que el artículo 14 constitucional, únicamente lo prohíbe en relación a juicios del orden criminal, pero cuando el juzgador para la solución de un conflicto aplica por analogía o equiparación los razonamientos jurídicos que se contienen en una tesis o jurisprudencia, es procedente si el punto jurídico es exactamente igual en el caso a resolver que en la tesis, máxime que las características de la jurisprudencia son su generalidad, abstracción e impersonalidad del criterio jurídico que contiene.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Amparo en revisión 236/93. Comisariado Ejidal del Poblado J. Guadalupe Rodríguez, Municipio de Nazas, Durango. 2 de septiembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Pablo Camacho Reyes. Secretario: Alberto Caldera Macías.

Amparo en revisión (improcedencia) 521/95. Sara Martha Ramos Aguirre. 7 de diciembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Rodríguez Olmedo. Secretario: Hugo Arnoldo Aguilar Espinosa.

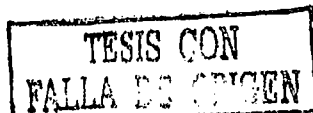
Amparo en revisión 431/97. Manuel Fernández Fernández. 15 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Amparo directo 466/98. Laura Esther Pruneda Barrera. 18 de febrero de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretaria: Martha Alejandra González Ramos.

Amparo en revisión 661/98. Ricardo Garduño González. 18 de marzo de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

4.2. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL EMBARGO PRECAUTORIO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR ANALOGÍA.

Una vez realizado el estudio concerniente a la inconstitucionalidad del embargo precautorio previsto en el artículo 16 de la



Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, en donde se pudo apreciar los factores por los cuales puede aplicarse el embargo precautorio, en donde se establece que se llevará a cabo dicho embargo cuando el presunto responsable desaparezca o exista peligro inminente de que oculte, enajene o dilapide, una vez iniciadas las facultades de comprobación, hemos observado que se corre el riesgo de que los servidores públicos se vean afectados en su esfera jurídica de una forma por demás inconstitucional, pues las características que reúne el dispositivo legal con el anteriormente explicado artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, viene a ser desde un punto de vista analógico como veremos en el siguiente cuadro:

<p>ARTÍCULO 145 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN</p> <p>Se interpondrá embargo precautorio cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el contribuyente desaparezca, • exista riesgo inminente de que oculte, enajene o dilapide bienes. <p>Dadas las características anteriores procederá.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se podrá practicar embargo precautorio, sobre los bienes o la negociación del contribuyente, para asegurar el interés fiscal 	<p>ARTÍCULO 16 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</p> <p>Se interpondrá embargo precautorio cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> • los presuntos responsables desaparezcan, • exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes. <p>Dadas las características anteriores procederá.</p> <ul style="list-style-type: none"> • se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de
--	--

**TESIS CON
FALLA DE CUBIERTA**

De lo anterior expuesto, se desprende que tanto el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, reúnen características que le son muy similares sino es que iguales, para poder ejercer el embargo precautorio y así garantizar el interés fiscal o bien el cobro de las sanciones económicas.

Por lo que al establecer el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que se podrá practicar embargo precautorio, para asegurar el cumplimiento de la sanción económica, antes de la fecha en que se determine la responsabilidad del servidor público, cuando a juicio de la autoridad hubiera peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes, o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento deviene de inconstitucional; pues, aún cuando dicho embargo precautorio tiene el carácter de ser conservativo, tratando de impedir en el presente caso de que el servidor público no cumpla con sus responsabilidades, las autoridades administrativas precisan una cuantía de la futura sanción económica y otorgan una caución para que responda de manera previa por los daños y perjuicios que puedan causarse si resulta responsable, esta situación deviene de inconstitucional, pues una condición que debe reunir dicha sanción económica es que efectivamente se le imponga la misma, es decir que el servidor público sea responsable de los actos u omisiones que se le imputan, lo cual implica que al considerarse al servidor público responsable y al ser considerado por la autoridad administrativa como acreedor a una sanción consistente en un valor cuantitativo como lo es la sanción económica propiamente, es cuando la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, puede solicitar a la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tesorería de la Federación que haga exigible el pago de dicho aprovechamiento,

En este sentido, resulta por demás inconstitucional embargar bienes del servidor público cuando faltan razones objetivas que lo permitan, como es el hecho de que no se encuentre determinada su situación jurídica dentro del marco disciplinario, pues lo contrario genera indefensión, al ignorarse sobre qué base decretar la garantía, dicho precepto vulnera las garantías individuales del individuo pues otorga a la Secretaría la facultad de disponer de los bienes del servidor público en base a determinaciones subjetivas y ambiguas.

Tales violaciones —coincidentes con las establecidas en el artículo 145, fracción II del Código Fiscal de la Federación, implican que sin más razón que la voluntad, opinión o juicio de la autoridad, entendida como una discreción que carece de un fin que la legitime, constituye un resquicio para que no se motive la resolución que decreta el embargo y no justifique así la autoridad sus actos, con lo que violenta la seguridad jurídica en cuanto concede una facultad omnimoda que excede los límites consagrados en el artículo 16 constitucional.

Por tanto, si el precepto establece en lo general supuestos o condiciones, debe ser fehaciente su comprobación, ya que son la causa legal del procedimiento.

En consecuencia, puede afirmarse que si no hay una sanción determinada no hay responsable y no existe razón lógica ni jurídica para que se decreta un embargo precautorio, ante la incertidumbre de que no llegue nunca a existir alguna responsabilidad administrativa.

TESIS CON
FALLA DE CIEGEN

En efecto la redacción del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su parte conducente, permite que se generen actos de molestia sin necesidad de motivación, esto es, explicar y demostrar la causa legal del procedimiento, en cuanto que no se le exige a la autoridad precisar el derecho sustantivo del que pueda ser titular para solicitar ante la Tesorería de la Federación embargo de manera cautelar, ni el peligro de ausencia o insolvencia del eventual servidor público presuntamente responsable, no obstante que dicha disposición va en contra del artículo 16 constitucional, que salvaguarda la seguridad jurídica y que se precisen las razones que expliquen y legitimen cualquier acto de molestia.

Por tales motivos, el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que faculta a las autoridades hacendarias para proceder al embargo precautorio de los bienes del servidor público infringe el artículo 16 constitucional, siguiendo el criterio establecido en la Jurisprudencia del Tribunal Pleno P/J.88/97, cuyo rubro es "EMBARGO PRECAUTORIO EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 145, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ (VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS) ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.", se arriba a la conclusión de que el artículo 16, fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, igualmente, es contraria a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal, pues faculta a las autoridades hacendarias para practicar un embargo precautorio. Toda vez que este precepto crea en el particular un estado de incertidumbre, por no conocer la justificación del aseguramiento de bienes para garantizar un supuesto crédito fiscal –por que debemos tomar en cuenta que la sanción económica es considerada como

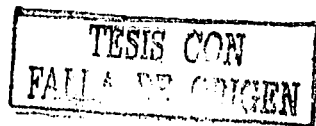
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tal- cuya existencia y monto no se encuentran determinados. En atención a todo ello, debe estimarse que tal facultad es arbitraria y vulnera el artículo 16 constitucional, pues permite aplicar dicha medida cautelar aún cuando, probablemente, el servidor público no justifique la legalidad de su acto.

CONCLUSIONES

1.- Respecto del marco histórico que envuelve a los servidores públicos y el sistema que lo regula, se advierte un gran número de modificaciones, encaminadas al ámbito que pretendían proteger, partiendo desde las regulaciones iniciales en las cuales el interés principal de los legisladores era la cuestión hacendaria de las colonias conquistadas por el Reino Español, hasta la reglamentación penal, política, administrativa y civil de un Estado Federal Soberano, con el afán de lograr un control disciplinario y manifestar de una manera legal la voluntad del Estado frente a sus gobernados.

2.- Del análisis comparativo del Sistema de Responsabilidades, se desprenden diferencias tanto en el campo material que regulan, como en la forma de aplicación a sus procedimientos y la aplicación de sus sanciones, sin olvidar la forma de registrar e investigar a los servidores públicos en lo que se refiere a su régimen patrimonial, muchas de los cambios son eficaces, e innovadores, pero otros sólo retrasan la capacidad de regular eficazmente al Estado sus funciones, de los cuales algunos han sido interpretados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y otros modificados o derogados por los legisladores, con el afán de salvaguardar la legalidad, honradez, eficiencia, honestidad e imparcialidad que debe conservarse dentro de este sistema.



3.- En razón de las sanciones administrativas, en concreto de la sanción económica prevista en el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se advierte que puede ser considerada como un aprovechamiento para el Estado y por ende como un crédito fiscal exigible por la Tesorería de la Federación, pero solo en lo que cabe a la ejecución de la misma sanción y no en relación a su determinación, estableciendo así una diferencia en razón de las multas fiscales y su naturaleza jurídica al sujetarse las primeras al artículo 113 constitucional, donde la establece como una sanción económica y las segundas al artículo 22 constitucional, donde se especifican las mismas como multas, de lo cual se desprende que aunque semejantes en forma de ejecución, aquélla es meramente administrativa mientras que ésta es propiamente fiscal.

4.- En conclusión, del estudio realizado al artículo 16, fracción IV se desprende que ante la estrategia de los gobernantes de renovar los sistemas legales para así lograr mejorar la calidad de vida de los gobernados frente al Estado, se puede incurrir en ciertos defectos como lo es el embargo precautorio previsto en la sanción económica que se regula en tal precepto, deviene inconstitucional, al crear en el particular un estado de incertidumbre, por no conocer la justificación del aseguramiento de bienes que le han sido embargados, no obstante que el Gobierno Federal intente atribuir una eficacia real a las sanciones administrativas, pues su defectuosa manifestación legislativa, puede ser impugnada fácilmente ante los Tribunales competentes, y lograr el Amparo y Protección de la Justicia Federal, por lo que el dispositivo legal en comento sería ineficaz ante las autoridades administrativas que intentan aplicarlo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PROPUESTA

Es por tal motivo que propongo que el artículo 16, fracción IV, en su parte conducente, en la que expresa que: **"cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida"**, debe ser derogada de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debido a su falta de eficacia legal frente al acontecer jurídico de nuestro Sistema Mexicano. Pues como se pudo observar de la investigación realizada, al poner a discreción de la autoridad administrativa para solicitar el embargo precautorio sin que exista una determinación cierta de una conducta infractora, se encuentra vulnerando al servidor público de sus garantías individuales, concretamente los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Concluimos la presente tesis no sin antes realizar la siguiente recomendación: no obstante el intento fallido de nuestros legisladores frente al desafío de lograr una armonía social entre los servidores públicos y los ciudadanos, por su falta de criterio jurisdiccional, es necesario que se tomen medidas de prevención para evitar irregularidades al manifestar la voluntad del Estado frente a sus gobernados, ubicándose en las raíces del problema, como la capacitación del servidor público en su formación integral, psicológica y sociológica para salvaguardar la legalidad, honradez,

honestidad, eficiencia e imparcialidad que deben ser observadas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, aún cuando sus resultados no se vean en una forma inmediata, si trascienden a nuestro sistema social, y logran con verdadera eficacia la concordia general.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 3ª edición, Porrúa, México, 1983

ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. Derecho Fiscal, Colección Textos Universitarios, editorial Themis, México D.F., 1999, pp. 558.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales, 3ª Edición, Editorial Porrúa, México 1961.

BURGOA ORIGUELA, Ignacio. El juicio de amparo, 3ª Edición, Editorial Porrúa, México 1961.

CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional, Editorial Oxford, México D.F. 3ª edición, 2000, pp 690.

CASTRO ESTRADA, ALVARO.- Responsabilidad Patrimonial del Estado. Análisis Doctrinal y Jurisprudencial Comparados. Propuesta Legislativa en México.- editorial Porrúa.- México 1997, 2ª edición.- pag 530.

DE LA GARZA, Francisco. DERECHO FINANCIERO MEXICANO, Editorial Porrúa, 1998, México, D.F.

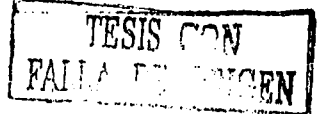
DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4ª edición, Porrúa, México, 2001.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 37ª edición, Porrúa, México, 1998.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho, 45ª. Edición Porrúa, México, 1993.

GOMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil, editorial Trillas, 4ª Edición, México 1989, pp. 332

GUTIÉRREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, 13ª edición, editorial Porrúa, México 2001, pp. 1267.



JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Editorial Porrúa, México 2002, primera edición, pp. 197.

PEREZ DAYAN, Alberto. Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales y jurisprudencia., editorial Porrúa, México 1999, 11ª, edición.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA.- Instituto de Investigaciones Jurídica.- Porrúa UNAM México, 2002,

LEGISLACIÓN.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS de 1917.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

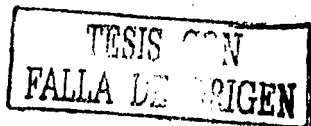
HEMEROGRAFIA.

REVISTA CONSULTORIO FISCAL Artículo LA NATURALEZA DE LAS SANCIONES APLICABLES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES Autor Manuel Quijano Mendez Número 234, año XIII, 16 de mayo de 1999, pág 23.

SÁNCHEZ MEDAL, RAMÓN.- "la Responsabilidad civil por los actos ilícitos de los funcionarios públicos". Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho.

OTRAS FUENTES.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Octava Época.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarta Época.

Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Quinta Época.