

885109



**UNIVERSIDAD DEL INSTITUTO TEPEYAC  
DE CUAUTITLAN IZCALLI, S. C.**

"ELEMENTOS LEGALES PARA LA ELABORACION DEL  
PLIEGO DE OBSERVACIONES, EN LA RESPONSABILIDAD  
RESARCITORIA QUE EMITE LA CONTADURIA MAYOR DE  
HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA".

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A ;**

**JORGE ALBERTO AGUILAR SILVA**

M. 342206



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.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

## AGRADECIMIENTOS:

A Dios, por regalarme la vida, la salud, todo lo que soy y por todo lo que me brinda.

A mis padres porque son los ángeles que Dios me ha dado en la vida, acompañándome cada momento, ofreciéndome todo su amor y su cariño; por su ejemplo de lucha constante, su valentía ante la vida, sus cuidados, sus consejos los cuales fueron cimiento para la realización de este trabajo, por los valores inculcados para constituir a una persona humilde y respetable, porque son personas que han vivido y sentido mis alegrías y tristezas, mis triunfos y fracasos.

A mis hermanos por apoyarme, ayudarme y ser mis amigos, por estar conmigo en todos los momentos, cuidarme y contagiarme de su alegría por la vida, querirme y gracias por impulsarme a lograr una de mis metas.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAN a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Jorge Alberto

Aguilar Silva

FECHA: 18-03-05

FIRMA: [Firma manuscrita]

**ELEMENTOS LEGALES PARA LA ELABORACIÓN DEL PLIEGO DE OBSERVACIONES, EN LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA QUE EMITE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

	PAG
INTRODUCCIÓN	I
<b>CAPÍTULO I. MARCO HISTÓRICO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</b>	
1.1. EPOCA PREHISPÁNICA	2
1.2. ÉPOCA COLONIAL	5
1.2.1. Las Visitas	6
1.2.2. El Juicio de Residencia	10
1.3. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814	17
1.4. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824	19
1.4.1. Etapa Centralista	25
1.5. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857	27
1.6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917	30
1.6.1. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	34
<b>CAPITULO II. TEORIA GENERAL DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.</b>	
2.1. SERVIDOR PÚBLICO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	40
2.1.1. Servidor Público	40
2.1.2. La Administración Pública	46
2.2. TIPOS DE RESPONSABILIDAD	50
2.2.1. Política.	56
2.2.2. Penal	59
2.2.3. Civil	62
2.2.4. Administrativa	67
2.3. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL	70
<b>CAPÍTULO III. LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA EN EL DISTRITO FEDERAL.</b>	
3.1. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTO	75
3.2. CONCEPTO	80
3.3. NATURALEZA	83
3.4. TIPOS DE RESPONSABILIDAD	89

**CAPITULO IV. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE  
RESPONSABILIDAD RESARCITORIA INSTAURADO  
EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

<b>4.1. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD</b>	<b>93</b>
<b>4.2. ACTO DE INICIO. NOTIFICACIÓN</b>	<b>102</b>
4.2.1. Prescripción y Caducidad	107
<b>4.3. PERIODO PROBATORIO Y DE ALEGATOS</b>	<b>112</b>
<b>4.4. LA RESOLUCIÓN Y SUS EFECTOS</b>	<b>120</b>
<b>4.5. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN</b>	<b>123</b>
<b>CAPITULO V. ELEMENTOS LEGALES PARA LA ELABORACIÓN DEL PLIEGO DE OBSERVACIONES, EN LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA QUE EMITE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGIALATIVA (PROPUESTA).</b>	
<b>5.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA ( LA FALTA DE SUSTENTO EN LA EMISION DEL PLIEGO DE OBSERVACIONES)</b>	<b>128</b>
<b>5.2 LA EMISION A CARGO DE LA CONTADURIA MAYOR DE LA HACIENDA LEGISLATIVA Y EL CONTROL FINANCIERO QUE REALIZA</b>	<b>130</b>
<b>5.3 ELEMENTOS QUE DEBE REUNIR EL PLIEGO DE OBSERVACIONES</b>	<b>140</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>146</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>151</b>
<b>LEGISLACIÓN</b>	<b>157</b>

## **INTRODUCCION**

## INTRODUCCIÓN.

Las razones que motivaron para decidir y realizar una extensa investigación del tema de este trabajo es el cinismo que ya existe en nuestro país en todos los niveles de gobierno para realizar sus fechorías y el enriquecimiento ilícito de los propios funcionarios públicos al servicio del Estado, que aun con la democracia que existe no puede cambiar nada, la corrupción cada vez es mayor y para los gobernados ya es tan normal, y para ellos su forma de vida aun con los salarios tan remunerados que tienen.

En la actualidad y ante los ánimos exacerbados de la población que en nuestros días se ha vuelto más exigente y participativa, se tiene conocimiento de un procedimiento único por su novedad con resultados eficaces en la integración de recursos que a través de éste se hacen más abundantes y determinantes para resolver la responsabilidad resarcitoria.

En efecto, el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, en nuestros días resulta un límite para todos aquellos particulares y funcionarios públicos que en el ejercicio de sus funciones dilapidan, desvían u obtienen un enriquecimiento ilícito, al tener que compensar por los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública local por el mal uso e indebida aplicación de sus funciones, por lo que resulta un paliativo para todos, aquellos funcionarios en el ámbito local del Distrito Federal, quienes se encuentran en su mayoría al margen de la ley.

Por ello y ante las constantes transformaciones de las leyes, normas y reglamentos previstos, se hace necesario entrar al fondo de este procedimiento para efecto de conocer sus orígenes, aplicación, funcionalidad, eficacia jurídica y sus carencias o bien lagunas legales.

Lo anterior en virtud de que en la actualidad existe una, verdadera necesidad por parte de la sociedad de poder "creer y confiar" en nuestras autoridades e

instituciones que cada día se deterioran con mayor cinismo, olvidando el objetivo por el cual fueron designados en un momento dado para encabezar una institución en el ámbito gubernamental. La autoridad tiene una correlativa necesidad, de sentirse apoyado en un momento dado por la ciudadanía a la que en reiteradas ocasiones castiga y olvida con su incapacidad para estar al frente de un órgano administrativo de gobierno. Esto lo podemos observar en las votaciones de elección popular, en las que a través de medios publicitarios se pretende convencer a una sociedad que a través del sufragio designe como representante para colaborar directa o indirectamente en el ámbito gubernamental que finalmente en sus campañas se ha visto grandes desvíos de dinero para los candidatos y sus partidos o bien particulares involucrados que coadyuvan para realizar inmensos desvíos de recursos que afectan a los gobernados en su desarrollo y bienestar social

La responsabilidad resarcitoria reviste una mayor importancia toda vez que al resarcir por parte de los probables responsables o en su caso sujetos a proceso, el dinero o los recursos destinados para una eventual situación determinada, se convierte en un ingreso para el Fisco local, que implica en un ámbito económico por ejemplo dos circunstancias de hecho y de derecho que se están creando. La primera de ellas que las autoridades ya no tendrían que destinar en el presupuesto de egresos los dineros generados de los pagos de impuestos a los que la sociedad está obligada a contribuir, para destinarlos por ejemplo, a mantener a los "ex funcionarios" que no se ajustaron al marco jurídico en materia de responsabilidad administrativa y que se encuentren compurgado una correctivo ya sea penal o administrativo, recursos que podrían ser encausados para el beneficio de la sociedad, en virtud de que resulta más oneroso para el Estado el tener que mantener a dichas personas en reclusorios o centros de readaptación social. Como consecuencia de lo anterior, se desprende la segunda, que aún y cuando estuvieren presos los responsables en nada beneficia a la sociedad pues los recursos dilapidados jamás serían reingresados a las arcas de la hacienda pública y no llegaría a

utilizarse para el fin al que se destinaron.

Este procedimiento único en su aplicación enfoca una prometedora aplicación toda vez que en la medida de lo posible al resarcirse el daño causado a las instituciones y por ende a la Hacienda Pública local, en virtud de que la autoridad ya no tendría "motivo alguno para solicitar una partida presupuestal para mantener a delincuentes de "cuello blanco", en razón de que estaría recuperando en menos tiempo los dineros y los recursos de que los responsables hayan hecho mal uso o dilapidado en ejercicio de sus funciones, sirviendo además de paliativo para las subsecuentes autoridades a fin de sanear en un momento dado, si no de manera la sociedad, pues es esta la que los mantiene a través del pago de sus impuestos.

no debemos perderse de vista que representa una responsabilidad instaurado en contra de servidores públicos, pero también pueden ser responsables, los particulares con el carácter de solidarios en vestidos por el mismo procedimiento administrativo.

## **CAPITULO I**

## **CAPÍTULO I. MARCO HISTÓRICO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

### **1.1. ÉPOCA PREHISPÁNICA.**

De los antecedentes sobre esta importante etapa en la gestación de lo que sería más tarde nuestra Nación, se hará referencia únicamente al imperio azteca por ser el antecedente más directo, importante y del que existen mayores datos.

En este sentido es dable primeramente enfocamos a la organización que establecieron los aztecas respecto de los reinos del centro, tal y como lo expresa José Trinidad Lanz Cárdenas, respondía a razones políticas y militares en los siguientes términos: "Los reinos de México, Texcoco y Tacuba formaban una triple alianza ofensiva y defensiva de la que se encontraba al frente el señor del primer reino citado pero que conservaban en cuanto a su régimen interior cada uno su independencia absoluta."<sup>1</sup>

La anterior referencia nos encausa a que los reinos estaban integrados por pueblos de distintas razas, que fueron dominados a través de las armas y conquistados por los aztecas los cuales eran tributarios del imperio, observándose que dichos tributos consistían en productos animales, frutas y minerales, que eran cubiertos según la tasa que se les hubiera fijado, es decir, los pueblos conquistados pagaban tributos a la corona de México "con todas las producciones de la naturaleza y de todas las obras de arte que podrían ser útiles de alguna manera al Rey."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Cofraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos Legislativos. Fondo de Cultura Económica. Secretaria de la Contraloría General de la Federación México. 1987. pág. 26.

<sup>2</sup> Idem.

Asimismo el historiador Alfredo López Agustín, manifiesta que "la organización y control de la hacienda pública fue administrada por el Cihuacoatl quien era la máxima autoridad y de quien dependía el Hueycalpixqui o Calpixqui Mayor. Este Calpixqui Mayor estaba encargado de recoger todo lo que los Calpixque menores le entregaban y de llevar las cuentas en los libros respectivos."<sup>3</sup>

De igual manera, el investigador Alfredo Chavero señala que el Calpixqui además "llevaba el control general de todos los tributos que formaban la hacienda pública y cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, por lo que el Rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del Reino, pues éstos debían dedicarse precisamente a lo que eran destinados, demostrando así un avance administrativo por aquellos tiempos y sobre todo en aquellas circunstancias."<sup>4</sup>

Como puede apreciarse, la organización administrativa establecía un control centralizado de la hacienda pública, con precisión de cargos, atribuciones y responsabilidades.

La mayor parte de los cargos de gobierno tenían carácter electivo; cada calpulli, entendiéndose como tal "la agrupación o formación de una tribu en un lugar determinado para fines agrícolas,"<sup>5</sup> poseía sus funcionarios militares y sociales que administraban la comunidad, cuidaban el orden, atendían las escuelas y castigaban los delitos. Las sanciones impuestas en esa época a los servidores públicos por sus conductas ilícitas fueron rigurosas y acordes a la gravedad e importancia que revestía la responsabilidad oficial en los reinos de México y Texcoco.

<sup>3</sup> LOPEZ AGUSTÍN, Alfredo. *La Constitución Real de México*. Ed. Porrúa. 7ª. ed. México 1982. pags. 214. 216.

<sup>4</sup> CHAVERO, Alfredo. *México a través de los Siglos*, TOMO I. Libro cuarto. Capítulo XIII. Cumbre. México. 1958. pág. 652.

<sup>5</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Ed. Espasa Calpe. Madrid España 1970.

En efecto, Lanz Cárdenas menciona que "dichas penas iban desde la simple amonestación al juez prevaricador por parte de sus compañeros, en los actos no graves, hasta la muerte si la falta era de suma importancia, existiendo además la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar otro en lo futuro, así como el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez."<sup>6</sup>

En este sentido, Alfredo Chavero comenta que "los jueces administraban justicia rectamente y si no cumplían con sus deberes, los amonestaban sus compañeros por faltas menores como el embriagarse o por cohecho, en caso de reincidencia se les privaba del cargo y si cometían una gran injusticia el rey mandaba matarlos."<sup>7</sup>

Respecto de los funcionarios encargados de la administración fiscal, identificados como "Calpixque" o persona encargada del pago de los tributos a favor del gobierno, Chavero señala que "si estos incurrían en malos manejos en la recaudación de los tributos, se les imponía prisión, condena a muerte y su mujer e hijos eran despojados de su casa."<sup>8</sup>

Cabe mencionar que los breves antecedentes prehispánicos narrados son de importancia, observándose que los requisitos y exigencias que se establecieron para el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos eran severos, así como las sanciones previstas y el castigo al incumplimiento de sus obligaciones. Es interesante señalar que existe coincidencia con lo previsto en la legislación vigente, en cuanto a sanciones como la amonestación, la destitución y la inhabilitación para desempeñar algún cargo o comisión, tal y como lo veremos en capítulos posteriores.

---

<sup>6</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad. op. cit. pags. 28 a 31

<sup>7</sup> CHAVERO, Alfredo. Op. cil. pág. 656

<sup>8</sup> Idem. pag. 633

## 1.2. ÉPOCA COLONIAL.

Este periodo comprendió casi 300 años en la historia nacional, abarcando aproximadamente del siglo XVI hasta el XIX, iniciando con la llegada de los españoles al continente americano y específicamente con la fundación de lo que después se denominó la "Nueva España", concluyendo con la Guerra de Independencia que se originó en el año de 1810.

De acuerdo con el maestro Lanz Cárdenas la organización administrativa de la hacienda pública en aquella época tenía varias características generales, de las cuales se resumen en la forma siguiente:

"a) Unidad en el objeto.- Consistió en que el rey encarnaba al Estado y por lo tanto a él le correspondía en propiedad los bienes del territorio, con lo que existía un poder absoluto real en todo lo relativo al fisco.

b) Centralización o autonomía de las regiones o distritos administrativos.- Consistía en que los oficiales reales que administraban las cajas reales no mantenían relaciones directas con el poder central, con el rey, ni tampoco con el Consejo de Indias o con la Casa de Contratación de Sevilla y sólo mantenían entre sí las relaciones necesarias para la buena administración, pero siempre en un plano de igualdad jerárquica.

c) Actuación colegiada.- Consistente en que los oficiales reales debían actuar conjuntamente y la inobservancia de esta obligación era sancionada pecuniariamente e incluso con la pérdida del oficio.

d) Homogeneidad en el sistema.- Toda la actividad legislativa requerida para el desarrollo de la actividad financiera tuvo su origen en la Corona, en virtud de que todas aquellas disposiciones que eran expedidas por los órganos de gobierno de la administración de la Colonia necesitaban ser confirmadas por el rey.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad. Op. Cit, págs. 39 a 41

En este sentido, Lanz Cárdenas señala la originalidad respecto de la organización castellana misma que prevalecía en virtud de la importancia financiera que representaban las colonias españolas, toda vez que todo el sistema fiscal en general o en su mayor parte provenía de Castilla, pero el ingreso importante eran los tributos que procedían de los sistemas financieros indígenas de las colonias, los cuales estaban administrados directamente por funcionarios de la Corona como eran los Oficiales Reales.

Asimismo menciona que "el sistema administrativo en que descansó la organización de la Hacienda Indiana radicaba en los órganos superiores que integraron la administración central, esto es, el monarca y el Consejo de Indias y de modo secundario la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda."<sup>10</sup>

En la Ley de Indias, creada para las colonias de España en América, se ordenaron de manera sistemática las disposiciones emitidas, tratando con ello de limitar el gran poder de que gozaban los funcionarios de la Nueva España. En dicha legislación se contenían las reglas para el desempeño de los empleos públicos. Por ello el maestro Lanz Cárdenas comenta que debido a las dificultades que presentaba el gobernar desde la península a los territorios conquistados, tomando en cuenta los medios de comunicación tan irregulares que existían, se hizo necesario que se contara con instrumentos efectivos de control de los funcionarios para impedir los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieran conciencia de su deber.

De los medios de control general sobre la función pública que se implementaron en la Colonia, cabe destacar dos que fueron los instrumentos que se consideraron más efectivos en ese tiempo: las Visitas y el Juicio de Residencia.

---

<sup>10</sup> Ibidem. págs. 43 a 45

### **1.2.1. Las Visitas.**

Las visitas fueron un instrumento de control, fiscalización y de protección a favor del Estado y de los particulares. Se diferenciaban de las "residencias", como se verá más adelante, en que las "visitas" se efectuaban en cualquier momento, en el instante mismo de sospecha, en tanto que las segundas sólo se iniciaban por regla general al término del mandato de la autoridad correspondiente; sin embargo, las residencias estaban acompañadas a su vez de una o varias visitas, de ahí que a éstas se les consideraba complementarias de aquellas.

Por ello, el maestro Lanz Cárdenas define a las visitas como "las inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo el Virreinato o Capitanía General, o bien, la gestión de un funcionario determinado."<sup>11</sup>

En ese sentido, existían visitas generales para todo un Virreinato o Capitanía y especiales para inspeccionar la gestión de un funcionario específico.

De ahí que las facultades del visitador eran ilimitadas dado que todas las autoridades estaban obligadas a facilitar su función; sin embargo, es importante destacar que las visitas como tales no se instauraron sino hasta en tiempos de Felipe II.

Con base a dicho sistema podían ser visitadas todas las autoridades de mayor o menor jerarquía y cualquier organismo público.

La competencia del visitador estaba determinada en la comisión que recibía, encontrándose obligado a limitarse a ella a menos de que después le fuera ampliada para otros organismos y personas.

---

<sup>11</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad.op. cit.pag.56.

Es dable manifestar que dicho procedimiento iniciaba desde el momento en que era nombrado el juez visitador, a quien se le encargaban ciertas medidas cautelares tales como el mayor secreto, sin pasar por alto que las visitas eran ordenadas, en la mayoría de los casos, cuando existían denuncias por abusos cometidos por servidores públicos.

Por dicha razón el visitador debía actuar con rapidez y haciendo uso de la facultad otorgadas para consultar toda la documentación que considerara necesaria sobre el visitado, tal y como lo menciona Lanz Cárdenas, "el visitador era huésped sin lugar a dudas inconveniente pero de gran honor y dignidad."<sup>12</sup>

Una vez terminada la etapa de consulta e investigación, se procedía a la publicación y al requerimiento.

La publicación se hacía de viva voz y por edicto, enviando copias del mismo a todas las ciudades, villas y pueblos circunvecinos.

Asimismo se requería a todas las personas que se sintieran agraviadas por parte del servidor público visitado, para que formularan sus denuncias.

En este sentido Lanz Cárdenas comenta que, el juez visitador podía ser recusado desde el momento en que se hacía público su nombramiento.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, la recusación consistía en el "acto por el cual el servidor público visitado o institución visitada podía rechazar o solicitar a las autoridades superiores que el Juez Visitador se separara o se abstuviera de practicar la visita; cuando se juzgara que su imparcialidad ofrecía motivadas dudas."<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Ibidem. Pág. 58

<sup>13</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de investigaciones Jurídicas. 6ª Ed. México 1991. pag.765.

Continuando con el procedimiento, posteriormente se realizaba la notificación por parte del visitador, para darle a conocer al visitado que estaría sujeto a una visita y que compareciera ante el Juez que iba a realizarla para manifestar lo que a su derecho conviniera.

Por su importancia y trascendencia, eran competencia del Consejo de Indias las visitas efectuadas contra funcionarios como Virreyes, Óidores, Presidentes, Oficiales del Tribunal de Cuentas, Oficiales Reales de Hacienda y Gobernadores.

Las sanciones que imponía el Consejo mediante sentencia, podían consistir en pena pecuniaria, suspensión y privación o inhabilitación temporal o definitiva de su cargo, nombrando por tal motivo a otra persona para que ocupara la plaza vacante.

En este sentido el maestro Lanz Cárdenas, manifiesta que "la única forma de modificar o dejar sin efectos la sentencia del Consejo de Indias era a través del recurso de suplicación, consistente en una petición por escrito por parte del visitado ante el mismo Consejo."<sup>14</sup>

Resulta interesante la similitud entre las visitas practicadas en la Colonia a lo que ahora se conoce como auditorías, con la salvedad de que, por lo que puede apreciarse, en aquella época los visitadores eran personas de gran honor y dignidad y en la actualidad existe cierto descrédito en la opinión pública; al prejuzgarse en el sentido de que dichas inspecciones o auditorías pueden generar a su vez actos de corrupción.

---

<sup>14</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad.op cit.pag.62

### 1.2.2. El Juicio de Residencia.

Fue de especial interés ésta figura para el desempeño la función pública durante la Colonia.

Lanz Cárdenas define a esta institución como "la cuenta que se tomaba de actos cumplidos por el funcionario público al concluir el desempeño de su cargo."<sup>15</sup>

Sin embargo y como se verá más adelante, el término de "juicio" no corresponde a un estricto significado semántico.

Cómo lo señala José Lanz Cárdenas: "Cabe hacer notar que el nombre de "juicio" proviene del tiempo en 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."<sup>16</sup>

Respecto al procedimiento, el juicio de residencia se solventaba en dos partes y a través de un minucioso y complejo procedimiento, como señala el autor en comentario: "En la primera de ellas que era secreta, el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario y en la segunda, que era pública, se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener satisfacción de sus agravios."<sup>17</sup>

Este procedimiento se llevaba a cabo en el lugar en que el funcionario desempeñó su oficio, motivo por el cual debía permanecer personalmente o

<sup>15</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad. op. cit. pag. 62

<sup>16</sup> Ibidem, Pag. 63

<sup>17</sup> Ibidem

por procurador, durante el plazo fijado en la ley. Asimismo, y con la finalidad de darle la mayor difusión posible a la residencia, se publicaban los edictos de este juicio, así el Juez de Residencia cumplía con la doble función de dar a conocer a todos la celebración del juicio y la de indicar el momento a partir del cual comenzarían a contarse los términos establecidos en la cédula de comisión, de esta manera, en medio de un ceremonial solemne, se consideraba abierto el procedimiento y el Juez comenzaba sus pesquisas (investigaciones).

Ciertamente y como era una tarea difícil para el Juez de Residencia la actuación de todos los residenciados, se auxiliaba de comisionados que se encargaban de publicar los edictos en el interior de las provincias, así como de examinar a los testigos y expedientes resultantes para agregarlos a la pesquisa principal, por ello, a estos comisionados debidamente acreditados se les tenía el mismo acatamiento que al Juez, pues se les consideraba de igual jerarquía, por lo que el desacato a sus órdenes implicaba un severo castigo.

De esta forma, el Juez señalaba a los funcionarios a residenciar, sin que importara el hecho de que algún otro colaborador del principal enjuiciado saliera librado de que también se le instaurara residencia, pues no siempre todos los nombrados eran los únicos a residenciar; para esto, el juez pedía al servidor público una lista detallada de subalternos, allegados y en muchas de las veces inclusive de sus criados.

Al Cabildo respectivo, solicitaba una relación certificada de los alcaldes, regidores, alcaldes de la hermandad, escribanos y demás ministros ejecutores y de justicia que hubieran desempeñado sus oficios durante la gestión del residenciado.

De igual forma solicitaba a la Escribanía de Gobierno, la nómina de las personas que hubieran entendido la visita del Distrito, reducción de indios,

repartición de ellos, jueces de comisión y otros ministros de justicia o Hacienda, que hubieran sido proveídos por el sujeto de la residencia.

Para poder determinar los empleos ejercidos y el periodo de su ejercicio, también se pedía el título o títulos del funcionario para hacerlos registrar junto con la certificación del día de su publicación o toma de posesión de los cargos a que se referían.

Posteriormente, el Juez redactaba el interrogatorio para examinar a los testigos en la etapa secreta, siguiendo los modelos incluidos en los libros clásicos de práctica forense o los empleados en anteriores residencias en el mismo Distrito y, en ocasiones se realizaban preguntas que expresamente disponía la ley.

Durante la etapa secreta, el juez se valía de todos los medios a su alcance para averiguar sobre la conducta del residenciado pero sin un verdadero interrogatorio; no obstante, podía solicitar, informes a diferentes organismos oficiales, examinar testigos, requerir y revisar documentos públicos y papeles, incluso en ocasiones su labor era facilitada por declaraciones verbales o escritas a través de denuncias anónimas, de tal manera, que se efectuaba una verdadera investigación. En esta misma fase del procedimiento de investigación, el juez daba entrada a las querellas del agraviado en forma pública, quienes debían otorgar una fianza que perdían en caso de no haberse comprobado sus manifestaciones e imputaciones, evitando así falsas acusaciones derivadas de rencillas o envidias personales.

Es importante destacar que la etapa del desahogo de pruebas era de las más significativas sobre todo la testimonial, en virtud de que el juez debía cerciorarse de que los testigos no fueran enemigos del sujeto a residenciar, por lo que resultaba indispensable que fueran repreguntados hasta que dieran razón suficiente de sus dichos y aciando todas las circunstancias de

los hechos, sin que existiera disposición legal que regulara la calidad de los testigos así como su número; sin embargo, se aconsejaba que fueran de distintas clases sociales para tener noticia de la opinión de la mayoría de la población.

Cuando el residenciado se ausentaba del lugar de la residencia sin autorización, se le tenía por confeso de las culpas imputadas, y podía ser condenado, salvo que el motivo de su huida fuera el evitar las injurias de sus enemigos o a un juez parcial, presentándose inmediatamente ante el superior de éste.

Como lo señala José Barragán, con las comprobaciones hechas en la fase secreta, "el juez confeccionaba una lista de cargos de la que daba traslado al residenciado, para que presentara su defensa."<sup>18</sup>

Por otro lado, en la parte pública se podían incluir capítulos (en los que se ejercía la acción popular), demandas y querrelas sobre el residenciado, sin que fuera necesario ser directamente perjudicado, pero se debía otorgar fianza suficiente para cubrir la indemnización a la que sería condenado en caso de probarse su responsabilidad en la comisión de los delitos imputados.

Pronunciada la sentencia, con o sin apelación, los autos eran elevados al Tribunal Superior para ser examinados junto con lo emanado en la etapa secreta.

Es importante resaltar que la parte pública del Juicio de Residencia revestía tal importancia que, salvo contadas excepciones, no era dispensada aun cuando el residenciado resultara beneficiado en la etapa secreta.

---

<sup>18</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *El juicio de responsabilidad en la constitución de 1824. (Antecedente inmediato del Amparo)*. UMAN, México, 1978, pp. 55.

Asimismo, es conveniente recalcar que si la finalidad de la Residencia era fincarle responsabilidad al residenciado, no podía modificar directamente sus providencias; esto es, si había proporcionado algún empleo o cargo a un pariente, únicamente se le podía castigar al sujeto a residencia, pero no ordenar que cesara el puesto o cargo otorgado por éste, pues dicha facultad estaba reservada al sucesor del servidor público encontrado culpable.

Las penas que en las sentencias de residencia se podían imponer eran multa, inhabilitación temporal o perpetua, destierro y traslado.

El plazo fijado para la substanciación del proceso era generalmente de 60 días, el cual podía ser prorrogado.

Una vez dictada la sentencia de residencia, era remitida por el juez, a efecto de que se analizara en segunda instancia por la Real Audiencia o el Consejo Real y Supremo de Indias, acompañando un resumen del proceso para facilitar su examen. Para esta finalidad y como lo mencionan los juristas Olga Hernández y José Luis Soberanes, "por lo extenso del territorio colonial español, éste fue dividido en 14 distritos judiciales a cargo de una Real Audiencia cada uno, las cuales eran Tribunales Superiores de Justicia que actuaban colegiadamente."<sup>19</sup>

Así pues y de acuerdo con lo expuesto por los autores en comento, "el Consejo Real y Supremo de Indias era el más alto Organismo Colegiado que asesoraba al Rey de España para el Gobierno de las Indias durante los siglos XVI, XVII, XVIII y primeros años del XIX."<sup>20</sup>

En esta segunda instancia, los Tribunales encargados de resolverla tuvieron varios cambios con el paso del tiempo, toda vez que en un principio la resolución se dictaba en España, pero al crearse las Audiencias de Indias, se

<sup>19</sup> HERNANDEZ ESPINDOLA, Olga y Soberanes, Fernández, José Luis. *Diccionario Jurídico Mexicano*. 13ª edición. UNAM, Ed Porrúa. Instituto de Investigaciones Jurídicas México. 1999 pp.645.

<sup>20</sup> HERNANDEZ ESPINDOLA, Olga y Soberanes, Fernández, José Luis *Op.cit* pp.646.

dividió la labor entre el Consejo y las Cancillerías Americanas; sin embargo, la tardanza debido a las enormes distancias propició un giro en las nuevas leyes, determinándose que el Consejo sólo examinaría residencias tomadas a los gobernadores y miembros de las Audiencias y que el resto se resolverían en las Audiencias de sus Distritos.

Poco después, se estableció que las apelaciones interpuestas en contra de sentencias condenatorias o absolutorias de las demandas particulares pronunciadas por los jueces de residencia de gobernadores y Corregidores, se ventilaran en las Audiencias del Distrito respectivo, pero lo que resultaba de la investigación secreta se elevaba al Consejo de Indias.

Como lo mencionan Miguel Ángel Fernández y José Luis Soberanes, tampoco existió uniformidad sobre la determinación del Tribunal de apelación en las demandas públicas, toda vez que en la recopilación de 1680 se ordenaba que las apelaciones sobre jueces con nombramiento real debían ser atendidas por las Audiencias cuando la conducta infractora no excediera de 600 pesos oro.

Para determinar las residencias se atendía a la mayoría de votos de la Sala, debiendo existir por lo menos "tres votos conformes de toda conformidad; de no recabarse dicha votación; la causa se remitía a otros jueces con el fin de que ayudaran a determinarla junto con los demás."<sup>21</sup>

Por ello, se dotaba a los visitadores de una elevada remuneración con el fin de garantizar la independencia y moralidad de su gestión, premiándose también su actuación con una recompensa extra.

Así, una vez consumada la independencia de la Nueva España, el Juicio de Residencia fue adoptado por la Constitución, siendo en la de Cádiz de 1812, en su artículo 21, Sección Sexta, en donde se facultó expresamente al

<sup>21</sup> FERNANDEZ, MIGUEL ANGEL Y SOBERANES, José Luis Et. *Al Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie "G". Estudios Doctrinales. UMAN. 1ª ed. México 1994. pag.29.

Supremo Tribunal a conocer de la residencia de todo empleado público que estuviera sujeto a ella por disposición de la ley, sin que fuera necesario que éste terminara su encargo, como acontecía en el denominado derecho indiano.

Es importante señalar que nuestro país, al consumir su independencia, no tenía una tradición constitucional. Por lo que durante el lapso en que duró la dominación colonial, sólo prevaleció en España y en sus colonias la voluntad del rey, sin consultar la opinión del pueblo ni la de sus representantes.

Por esa razón el maestro José Barragán menciona que se tenía en el Juicio de Residencia un instrumento eficaz para la sanción de servidores públicos, a tal grado que trascendió a otros sistemas normativos. El autor lo reflexiona en los siguientes términos:

"La residencia como instrumento para exigir la responsabilidad de los Funcionarios públicos, fue recogida por las Cortes Gaditanas en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, y aunque le dieron el nombre de Juicio de Responsabilidad, esto no constituyó una institución diferente ya que estrictamente la Residencia se resolvía en un Juicio de Responsabilidad."<sup>22</sup>

Por su parte Agustín Herrera reitera que "esta incorporación constitucional del Juicio de Residencia, tanto para España como para sus colonias se debió a las Cortes de Cádiz de 1810 a 1813."<sup>23</sup>

Por ello, el juicio de residencia se consagró en la Constitución de Cádiz de 1812, específicamente en el artículo 261, fracción VI, Título V "De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo Civil y lo Criminal". Capítulo I. "De los Tribunales".

<sup>22</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José *Algunos Documentos para el estudio del Origen del Juicio de Amparo, 1812-186*. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª. reimpresión, México 1987, págs 146 y 147.

<sup>23</sup> HERRERA PÉREZ, Agustín *Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público*. Ed. Carsa. México, 1991. 2a ed. pág. 71.

### 1.3. CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814.

Las responsabilidades de los servidores públicos y el Juicio de Residencia se vieron consagrados en dicho libelo en sus Capítulos XVIII y XIX, artículos 212 a 231.<sup>24</sup>

Esta Constitución fue denominada "Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana", y aunque no estuvo en vigor un solo día, como lo señala el Dr. Emilio O. Rabasa, fue un documento importante en la historia constitucional de nuestro país: "un esfuerzo notable para institucionalizar la independencia."<sup>25</sup>

En efecto, como expresa José Barragán, se trató más bien de un manifiesto revolucionario redactado en forma de constitución, "dado que el carácter de constitución elaborada por un minicongreso de máximo 20 personas en pie de guerra es difícil de aceptar; el cual, a pesar de tener sus problemas graves desde el punto de vista técnico, al reglamentar la distribución de poderes, proclamó reivindicaciones sociales y una generosa reglamentación del juicio de residencia, consagrado como instrumento jurídico-político."<sup>26</sup>

Por su parte, Agustín Herrera expone que en este documento se establece que "los diputados debían sujetarse al Juicio de Residencia cuando existiere un mal manejo en la parte que les correspondía de la administración pública. Asimismo, menciona que "dichos servidores podían ser acusados durante el tiempo de su diputación por los delitos de herejía, apostasía, por delitos de Estado, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos."<sup>27</sup>

<sup>24</sup> TORRE VILLAR, Emilio de la. *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano*. 2ª. ed. México: UNAM, 1979, en. 52

<sup>25</sup> RABASA, Emilio O. *Historia de las Constituciones Mexicanas*. Universidad Nacional Autónoma de México 1ª Reimpresión. México, 1997. págs. 12 y 13.

<sup>26</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. cit.* págs. 95 y 96.

<sup>27</sup> Apostasía. Abandonar un partido para entrar a otro o cambiar de opinión o doctrina. Concusión. Delito en que incurre un funcionario público, que sirviéndose de su cargo y abusando de las prerrogativas que este le confiere exige el pago de derechos indebidos o cobra más de lo debido.

Expone de igual forma, que los titulares de los Ministerios podían ser responsables de los decretos, órdenes y demás actos que no estuvieran acorde con la Constitución o en contra de las Leyes mandadas a observar, por ello, los servidores del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia y en general todo empleado público se sujeta al Juicio de Residencia en caso de incurrir en alguna responsabilidad. En este sentido, explica el maestro Herrera que: "para conocer de las faltas de los miembros del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, se creó el Tribunal de Residencia."<sup>26</sup>

Asimismo el Dr. Emilio Rabasa, al respecto argumenta que "los Juicios de Residencia deberían quedar resueltos en tres meses y, de no observarse este término, el acusado quedaría absuelto."<sup>27</sup>

Por esa razón se instituyó el Supremo Tribunal, que sirvió sobre todo, para abarcar todas aquellas causas que requerían previa declaración del Supremo Congreso y en general para las residencias de todo empleado público.

Es importante mencionar que la Constitución de Apatzingán estaba fuertemente influenciada por su antecesora, la Constituida en Cádiz, en virtud de que se enfatiza sobre la declaración de los derechos individuales, consagrando garantías basadas en la seguridad de los ciudadanos; fijando al efecto en la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos, con miras a contrarrestar la arbitrariedad de la administración pública, fundamentándose en el principio de la separación de poderes.

En dicho principio se establece que deja de ser un simple sistema de distribución de competencias, de división de trabajo, para constituirse en un sistema de organización de la función pública, perfectamente estructurado y, lo más importante para este estudio, estrictamente acotado.

<sup>26</sup> HERRANDEZ PÉREZ, Agustín. *op.cit.*, pp.45.

<sup>27</sup> RABASA, Emilio O. *op.cit.*, pp.12.

Otra propuesta importante contenida en este documento radica en que, no obstante la estrecha responsabilidad que conlleva todo cargo público sujeto por el orden constitucional, ya se hablaba de una garantía de audiencia incluso a favor de servidores públicos, para no ser condenados sin haber sido oídos ni vencidos en un juicio regular.

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

Con este trascendental documento inicia un nuevo periodo en donde encontramos los antecedentes legislativos nacionales que inspiraron más tarde el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos que dispuso el Título Cuarto de la Constitución Política de 1857.

Efectivamente, la Junta Nacional Instituyente enarboló esta época al emitir el 18 de diciembre de 1822, el "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicanó" en virtud de que Agustín de Iturbide deseaba contar con un lamento propio para la administración, buen orden y seguridad interna y externa del Estado.

En este sentido, Lanz Cárdenas resumió las características de ese documento normativo de la siguiente forma:

"Este reglamento disponía que la persona del Emperador era sagrada e inviolable, esto es, exenta de responsabilidad; de los actos de gobierno sólo eran responsables sus Ministros, que necesaria y respectivamente debían autorizarlos para su validez".

"Los vocales de la Junta Nacional Instituyente, en quienes residía el Poder Legislativo, eran inviolables por las opiniones políticas manifestadas en el ejercicio de sus funciones, no pudiendo, ser perseguidas por ellas en ningún

tiempo, ni ante autoridad alguna. Sin embargo, podían ser juzgados por las causas civiles o criminales que en contra de ellos se intentaren durante su comisión, tocando conocer de las mismas al Supremo Tribunal de Justicia.<sup>30</sup>

Gracias a ello, los artículos 29 y 79, apartados segundo y cuarto del citado Reglamento, mencionan que los Secretarios del Estado y del Despacho eran responsables de los actos del emperador que autorizaran, así como de las causas criminales incoadas en su contra, de las cuales también conocía el citado Tribunal.

Asimismo, los apartados tercero y cuarto del artículo 79 del Reglamento Provisional Político Mexicano, establecían que las causas de suspensión y separación de los Consejeros de Estado y de los Magistrados de las Audiencias, al igual que las causas criminales de dichos funcionarios, se encontraban sujetas a la jurisdicción del Supremo Tribunal de Justicia.

De esta manera, una vez que el jefe político más inmediato hubiese instruido el proceso, tratándose de las causas apuntadas en el último término, así como de la residencia de todo funcionario público que se encontrara sujeto a ella por disposición de las leyes y una vez que se emitiera el fallo al respecto se tendría por terminado.

Al respecto, el maestro Lanz Cárdenas afirma que: "el Congreso Constituyente, instalado el 24 de febrero de 1822, ordenó en su decreto de 11 de marzo del mismo año que la Tesorería General y todas las cajas de providencia remitieran mensualmente al Ministerio de Hacienda estados exactos de entrada, salida y existencia. Asimismo que ninguna tesorería particular ni de provincia, y en general que nadie que manejara caudales pertenecientes a la Hacienda Nacional, dispusiera de ellos en pagos, ni gastos de ninguna clase excepto los de dotación, sin orden expresa del Ministro de Hacienda.

---

<sup>30</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad. Op.cit pag. 141.

Las tesorerías de renta de capital por su parte, estaban obligadas a entregar mensualmente a la caja general el sobrante que tuvieran después de hechos sólo los gastos de sus dotaciones y ramos propios.

Finalmente se estableció que fuera suprimida la Tesorería y Contaduría del Ejército, estableciendo que las funciones de estas oficinas fueran asumidas por la Tesorería General.<sup>31</sup>

Por ello, el Primer Constituyente Mexicano que estuvo vigente en un periodo menor a un año del 24 de febrero al 31 de octubre de 1822, mismo que fue disuelto por Iturbide, fue reinstalado de nueva cuenta el 7 de marzo de 1823 para declarar de inmediato la nulidad de la coronación del efímero emperador y la inviabilidad del sistema monárquico.

Ciertamente y como lo indica el Dr. Emilio Rabasa, el nuevo Congreso presentó el 2 de noviembre de 1823 el "Acta Constitutiva de la Federación", misma que fue sancionada el 31 de enero de 1824<sup>32</sup>

En dicho documento, se instituye la forma de gobierno de República-representativa-popular-federal y se toca el tema de las responsabilidades de los funcionarios públicos, estableciendo además la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones.

Se dispuso que correspondía al cuerpo Legislativo o Congreso Nacional, declarar si había lugar a la formación de causa en contra de los individuos del cuerpo Ejecutivo, de los Secretarios de Estado y de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, así como también crear un Tribunal compuesto por los miembros de dicho órgano Legislativo, a fin de juzgar a los diputados de los congresos provisionales en los cesas en que determinara la ley que sería expedida para tal efecto.

---

<sup>31</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad. Op.cit.pp.84

<sup>32</sup> RABASA, Emilio O. Op.cit.pp. 22.

El Senado debía juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo, los diputados del legislativo, magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y Secretarios de Estado en los casos que designara una ley cuya expedición se preveía en el propio plan.

En este sentido el maestro Lanz Cárdenas menciona unas características con respecto a las garantías y otros requisitos que debían otorgar cierto tipo de funcionarios públicos: "El fiel y exacto desempeño de los cargos por parte de los empleados de Hacienda eran garantizados con el otorgamiento de fianzas; además de que para los ascensos se necesitaba acompañar a sus promociones de una certificación de la primera autoridad política del pueblo de su residencia, en cuanto a que había sido ostensible haber ejercido de manera fiel su empleo, dando cumplimiento a las leyes y órdenes del gobierno general, y en segundo lugar, de que habían respetado y observado en su caso las leyes del Estado."<sup>33</sup>

El 3 de octubre de 1824, el Congreso Constituyente aprobó el primer documento constitucional del México independiente que tendría vigencia en nuestro país.

En ella se establecieron aspectos relativos en materia de responsabilidades, aunque de manera dispersa, toda vez que no existió un capítulo consistente y destinado al procedimiento en sí, en virtud de que todo lo relativo a las responsabilidades se dispuso en los artículos 38, 107, 109 Y 119 de la citada constitución:

"Artículo 38. - Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

I.- Del Presidente de la Federación por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

---

<sup>33</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad. Op.cit.pp. 84 y85

Asimismo, se incorporó en el artículo 38, la facultad para cualquiera de las dos Cámaras, de conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones.

Por otro lado el artículo 107, preveía la formalidad para acudir a cualquiera de las Cámaras para efecto de acusar al Presidente, limitando dicha acción hacia los delitos establecidos en el artículo 38, siendo considerada la excepción de tiempo expresado en dicho precepto legal:

"Artículo 107.- El Presidente, durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado, sino ante cualquiera de las Cámaras y sólo por los delitos de que habla el artículo 38, cometidos en el tiempo que allí se expresa."<sup>34</sup>

"Artículo 109. - El Vicepresidente, en los cuatro años de este destino, podrá ser acusado solamente ante la Cámara de Diputados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo."<sup>35</sup>

Por último el artículo 119, estableció la responsabilidad correlativa de los Secretarías de Despacho, respecto de los actos autorizados previamente con su firma contra la normatividad federal.

El Presidente por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, así como por actos encaminados a impedir la realización de la elección de: Ejecutivo y Legislativo (senadores y diputados) o a que éstos últimos tomaran posesión de sus cargos, o el ejercicio por parte de las Cámaras de cualquiera de las facultades que la propia Constitución les confería. Así también, el Vicepresidente podía ser acusado por cualesquiera de los delitos en que hubiese incurrido durante el tiempo de su encargo. De las acusaciones en su contra conocía, en calidad de Gran Jurado, la Cámara de Representantes (Diputados).

---

<sup>34</sup> Ibidem. Pag.85

<sup>35</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. Op. cit. pp. 85

Cualquiera de las dos cámaras podía conocer con la calidad indicada, sobre las acusaciones hechas en contra del Presidente, salvo el caso en que éste o sus Ministros fueran acusados por actos en que hubiese intervenido el Senado o Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones, dado que en dicho supuesto correspondía a la Cámara de Representantes fungir de manera exclusiva como Gran Jurado.

Por último, cabe hacer notar que respecto de las hipótesis referidas, el Presidente sólo podía ser acusado durante el tiempo de su magistratura o un año después, pero siempre ante cualquiera de las cámaras.

Los Secretarios de Despacho eran responsables por delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos y por los actos del Presidente que autorizaran con sus firmas contra la Constitución, leyes generales y constituciones particulares de los Estados, correspondiendo a cualquiera de las dos cámaras conocer, en carácter de Gran Jurado, de las acusaciones respectivas.

Los integrantes de la Corte Suprema de Justicia se encontraban sujetos a juicio de responsabilidad, al igual que los Secretarios de Despacho, por

cualquier delito en el que hubiesen incurrido durante el tiempo de su encargo, tocando conocer indistintamente de las acusaciones correspondientes a cualquiera de las dos cámaras.

Los Gobernadores de los Estados eran responsables por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación, que no fueran manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes emanadas de la misma. De esta clase de acusación podían conocer, en calidad de Gran Jurado, la Cámara de Diputados o la de Senadores.

Los Diputados y Senadores podían ser sujetos de causas criminales, con la salvedad de que la acusación debía realizarse ante la Cámara de Senadores, tratándose de los primeros, y ante la Cámara de Diputados si se trataba de los segundos, constituyéndose cada Cámara en Gran Jurado para declarar si había lugar o no a la formación de causas.

Si la declaración era en sentido afirmativo, quedaba suspendido de su cargo el acusado y puesto a disposición del tribunal competente.

La autoridad competente para sancionar era la Corte Suprema de Justicia y quienes estaban sujetos a ésta eran el Presidente y Vicepresidente de la Federación, Secretarios de Despacho, Senadores, Diputados, Gobernadores de los Estados Unidos Mexicanos y demás empleados públicos.

Los miembros de la Suprema Corte de Justicia eran juzgados por un tribunal especial integrado por 24 individuos cuyas características y forma de elección se contemplaba en la Constitución.

Como se puede apreciar, en esta Constitución <sup>36</sup>se logró establecer un gran mecanismo de control de la actividad de los servidores públicos, salvaguardando la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que se deben observar durante el desempeño de sus cargos, empleos y comisiones.

#### **1.4.1. Etapa Centralista.**

Esta etapa se inicia al disolverse en 1835 las legislaturas de los estados, la cual y como lo menciona el Dr. Emilio Rabasa, jurídicamente comenzó con el documento intitulado "Bases para la Nueva Constitución, publicado el 23 de octubre de ese año." 43

---

<sup>36</sup> RABASA, Emilio O. Op. cit. pp.42

La "Constitución de las Siete Leyes", suscrita en la Ciudad de México el 6 de diciembre de 1836, fue denominada así por estar dividida en siete estatutos de carácter centralista:

En esta Constitución. se consignó la responsabilidad por la comisión de delitos comunes del Presidente de la República, de los Diputados y Senadores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores, quienes sólo podían ser acusados ante la Cámara de Diputados o ante el Senado, en los plazos fijados por la misma.

Como lo indican los historiadores Miguel Ángel Fernández y José Luis Soberanes, en la Segunda Ley, artículo 3º, fracción II, se estableció, dentro de las facultades del Titular del Ejecutivo, la de "nombrar anualmente a 18 individuos, que no ejercían jurisdicción alguna, para juzgar a los Ministros de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial; no obstante lo anterior, también a sus miembros se les podía exigir responsabilidad por la comisión de algún delito, haciéndose la acusación ante el Congreso General, quién por mayoría absoluta de votos determinaba si había lugar a la formación de causa, la que de existir se seguía hasta su conclusión en la Corte."<sup>37</sup>

En contra del Presidente de la República sólo se podía intentar acusación criminal ante cualquiera de las cámaras desde el día de su nombramiento hasta un año después de la conclusión de su desempeño gubernamental y en todo momento de su labor, pues el artículo 47 no hacía distinción alguna. En los siguientes documentos constitucionales, como el Proyecto de Reformas de 1840, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, no existieron novedades de consideración en cuanto a la forma de exigir responsabilidades a los funcionarios públicos que no se hayan contenido anteriormente dentro de la práctica constitucional.

---

<sup>37</sup> FERNÁNDEZ, Miguel Ángel y SOBERANES, José Luis. Op. Cit. pp.35.

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

El 5 de febrero de 1857, fue promulgada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, por el entonces Presidente Ignacio Comonfort.

Esta Constitución se integró en ocho títulos, comprendiendo 128 artículos y un transitorio.

Es importante destacar para los fines de este trabajo de tesis, el hecho de que en este documento se retomó la importancia del Juicio de Residencia.

En efecto, este documento fue el primero en su tipo en dedicar un Título específico sobre las responsabilidades de los servidores públicos, de ahí que haya servido de inspiración para la Constitución actual, siendo además, que durante su vigencia se dictaron las primeras leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos que se conocen.

Ciertamente, en su título cuarto denominado "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", artículos 103 al 108, se estableció el primer sistema de responsabilidades públicas.

En dicho título se determinaron como responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos oficiales y omisiones a los Diputados al Congreso de la Unión, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios de Despacho.

Por vez primera se prevé la necesidad e importancia de fincarle responsabilidad al Presidente de la República en su artículo 103.

Sin embargo tal situación no podía realizarse durante el tiempo de su encargo, pues en este caso sólo se podía acusar por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Pero a tal situación se le denominó delitos comunes o del orden común, que eran los actos criminales cometidos por los Altos Funcionarios. Sin embargo, en la práctica existía el problema de saber cuál sería el órgano que conocería de los mismos, pues el funcionario de que se tratase debía obtener licencia del Congreso para su separación, lo que daba lugar al juicio político.

Es importante advertir que en el artículo 108 se plasmó la trascendencia de los fueros en relación con la responsabilidad de los servidores públicos, en tanto se estipuló que en el caso de demandas del orden civil no existía fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

Al respecto, cabe hacer un paréntesis para señalar que el término fuero, proviene del vocablo latino *forum*, que significa "recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial; así se le denominaba al sitio donde se administra justicia, al local del Tribunal."<sup>38</sup>

Se desarrollaron gran cantidad de fueros en la Nueva España y en las legislaciones respectivas. Como lo señalan Olga Hernández y José Luis Soberanes en "los reinos hispánicos de la edad media le dieron el significado de derecho local y poco después como privilegios, que eran ejercidos por tribunales ordinarios y especiales."<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> FERNÁNDEZ ESPINDOLA, Olga y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Op.cit.pag.148.

<sup>39</sup> *Ibidem*, pp. 149

Los Fueros fueron abolidos por la Constitución Gaditana de 1812 y posteriormente por el presidente Juárez en la Ley que lleva su nombre de 23 de noviembre de 1855, suprimiendo todos los existentes y manteniendo únicamente el constitucional, el militar y el de imprenta.

El fuero militar consiste en que sus miembros sólo podían ser juzgados por Jurados o Tribunales integrados por personas vinculadas a la milicia, garantizando así un trato bajo el criterio de la disciplina militar, en tanto que el llamado fuero constitucional, como lo señala Don Felipe Tena Ramírez, se erige con el fin de evitar que "se impida el ejercicio de funciones a los integrantes de los Poderes Legislativo y Judicial por parte del Ejecutivo, mediante detenciones arbitrarias."<sup>40</sup>

De esta forma, el fuero daba lugar a dos clases de procedimientos, ya en tratándose de delitos graves o en delitos comunes o del fuero común,

En los primeros, el fuero se reducía a que no se procediera contra el delincuente sino previa declaración del Congreso de haber lugar a formación de causa. Mientras que en los segundos el fuero consistía en que las responsabilidades debían ser juzgadas por jurados compuestos de ciudadanos que ocuparan altos cargos de la Nación,

Resumiendo lo señalado con respecto a la Constitución Federal de 1857, para Leonel Pereznierto los aspectos más relevantes de este ordenamiento son:

"Hace responsables a los Gobernadores de los Estados por infracciones, a la Constitución y a las leyes federales;

"Establece que el Presidente de la República durante su encargo sólo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución i ataques a la libertad electoral delitos del orden común;

---

<sup>40</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 19<sup>o</sup>. Ed. Porrúa. S.A., México 1983. pp.37

asimismo señaló el principio del antejuicio también denominado "declaración de procedencia" para el caso de los delitos comunes erigiendo en Gran Jurado a la Cámara de Diputados.

"Niega la gracia del indulto para el caso de responsabilidad de los delitos oficiales señalando el término de un año contado a partir de concluir el encargo público para exigir la responsabilidad por delitos y faltas oficiales.

"Niega el fuero en demandas del orden civil."<sup>41</sup>

De lo anterior puede concluirse que este documento, consideró las responsabilidades de los empleados públicos desde un ámbito penal y político a través de su Ley reglamentaria, dejando a un lado los aspectos disciplinarios de los trabajadores al servicio del Estado y otros tipos de responsabilidades.

## **1.6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.<sup>42</sup>**

El Constituyente inició sus labores el 1º de diciembre de 1916 y las concluyó el 31 de enero de 1917, habiendo celebrado 67 sesiones ordinarias.

Cómo lo indica con todo detalle el Dr. Emilio Rabasa, la Constitución aprobada en la Ciudad de Querétaro, fundamentalmente contuvo lo siguiente:

1) "Una gran parte de la Constitución liberal de 1857, especialmente en lo concerniente a derechos humanos, ahora calificados y designados como garantías individuales.

---

<sup>41</sup> PEREZNIETO CASTRO, Leonel. *Antecedentes de la Constitución Mexicana*. Ed. Porrúa, S.A. México. 1980. pp. 37

<sup>42</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Febrero de 1917. vigente a partir del 1º de mayo de ese mismo año.

2) "Las reformas -eminentemente políticas- propuestas por Carranza, esencialmente para reforzar al Poder Ejecutivo, establecer la no reelección y suprimir la vicepresidencia, dando mayor autonomía al Poder Judicial y soberanía a los estados y creando el municipio libre.

3) "Las adiciones -señaladamente sociales- de los artículos 3º, 27,123 y 130, propuestas y aprobadas por los constituyentes." <sup>43</sup>

Esta Constitución quedó compuesta de nueve Títulos que comprenden 136 artículos y 19 transitorios, actualmente existen 17 ya que fueron derogados el 18 y 19, publicados en el diario oficial el 6 de Abril de 1996. Los Títulos actuales son:

Título I Con IV Capítulos: De las Garantías Individuales; De los Mexicanos; De los Extranjeros y De los Ciudadanos Mexicanos.

Título II. Con II Capítulos: De la Soberanía Nacional y De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional.

Título III. Con IV Capítulos y V Secciones: De la División de Poderes.

Título IV. De las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Título V. De los Estados de la Federación y del Distrito Federal.

Título VI. Del Trabajo y de la Previsión Social.

Título VII. Prevenciones Generales.

Título VIII. De las Reformas de la Constitución.

---

<sup>43</sup> RABASA, Emilio O. Op.cit.pp. 103.

## **Título IX. De la Inviolabilidad de la Constitución.**

En materia de responsabilidades públicas, la Constitución Política de 1917, en su redacción repitió sustancialmente lo dispuesto por la diversa de 1857, incorporando posteriormente novedades que dieron origen a la Ley Reglamentaria respectiva de 1940. Como puede observarse, el Título Cuarto (artículos 108 a 114), específicamente se dedicó a las responsabilidades de los servidores públicos.

En su artículo 108, estableció la imposibilidad jurídica de que el Presidente fuera juzgado en materia penal, en tanto que sólo se contempló para el caso de los delitos de carácter muy grave del orden común y el de traición a la patria. Así también, respecto a los gobernadores y diputados locales, se les otorgó la categoría de auxiliares de la federación, por lo que, en su caso, podían incurrir además en responsabilidad de carácter federal.

Al respecto, se estableció que, en tratándose de delitos del orden común, los mismos no podían ser competencia de los Tribunales comunes, en tanto que desbordaba en demasía la naturaleza de los hechos con los que se encontraban acostumbrados a conocer, razón por la cual se estimó pertinente que el Senado los atendiera, siendo la Cámara de Diputados la parte acusadora en tanto que la de Senadores se constituía en instructora y resolutoria.

Por tal motivo es importante señalar la inclusión, entre los funcionarios susceptibles de incurrir en responsabilidad nuevamente a los Senadores, consecuencia inevitable por la creación del Senado de la República desde 1874.

Con ello se determinó que las causas que se entablaran en contra de los altos funcionarios se desahogarían a través del sistema bi-instancial señalado, correspondiéndole a la Cámara de Diputados erigirse en gran jurado si la acusación fuese por delito común, en tanto que tratándose de los delitos oficiales conocería el Senado erigido en gran jurado previa acusación de los Diputados.

El nuevo sistema bicameral vino a restar fuerza a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que, de acuerdo con la Constitución anterior fungía como Jurado de Sentencia.

Sin embargo de todas las disposiciones que integraron el Título Cuarto de esta norma fundamental, no existía alguna que se refiriera expresamente a las conductas que dieran origen a responsabilidades de carácter administrativo, en tanto que, como ya se mencionó, sólo hizo mención a los delitos comunes y oficiales de los funcionarios públicos, así como únicamente se mencionaban las faltas u omisiones oficiales, que de alguna manera se identificaban con las responsabilidades administrativas dejándose en consecuencia dicha tarea al legislador secundario pues como se ha señalado, en dicho Título sólo se habló de los delitos oficiales, de los altos funcionarios con respecto a su fuero, el procedimiento de desafuero y el procedimiento de juicio político. Por tal motivo, estableció además que el Congreso de la Unión expidiera con la mayor brevedad una ley de responsabilidades de los servidores públicos por actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Así dentro de esta competencia que le otorga la Ley Suprema al Constituyente permanentemente para expedir leyes acerca de responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, tenemos que durante su vigencia se han expedido cuatro ordenamientos sobre la materia en 1940, 1979, 1982 Y 2002.

Finalmente, cabe mencionar que con fecha 14 de junio del 2002, se publicó

en el Diario Oficial de la Federación el "DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Por virtud de dicho Decreto, surgen dos modificaciones de importancia:

La denominación del Título Cuarto De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, cambia para quedar: De las responsabilidades de los servidores, públicos y patrimonial del Estado.

Se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 en los siguientes términos: La responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Se trata de la responsabilidad civil, misma que será analizada en el punto 3.3 del siguiente Capítulo y confrontada con la responsabilidad administrativa del punto 3.4

#### **1.6.1. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Transcurridos veinte años de la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el 13 de marzo del 2002, se publica en el Diario Oficial de la Federación una nueva normatividad en materia de responsabilidades administrativas.

A esta nueva disposición se le denominó, precisando la materia de su aplicación y lo que es una diferencia notable con las leyes vistas con anterioridad: Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Entre los aspectos relevantes de esta ley y de conformidad con su artículo Segundo Transitorio, se encuentra la situación de que no abroga a la anterior, sino que únicamente y por lo que respecta al ámbito federal se derogan los títulos primero, tercero y cuarto, que se refieren a las disposiciones generales, a los sujetos y obligaciones del servidor público, las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas y lo conducente al registro patrimonial de los servidores públicos.

Lo anterior significa que la ley de 1982 continua vigente en lo referente a los servidores públicos del Distrito Federal y en cuanto a los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia.

En otras palabras, el propósito del legislador fue el de separar la responsabilidad administrativa de los otros tipos de responsabilidad, estableciendo el procedimiento respectivo aplicable a los servidores públicos a nivel federal.

Por tal razón, su objeto es el de reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- a) Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público.
- b) Las obligaciones en el servicio público.
- c) Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público.
- d) Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones.
- e) El registro patrimonial de los servidores públicos.

Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales que menciona el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, más todos aquellos que manejen o apliquen recursos públicos federales: los representantes de elección popular, los miembros del poder judicial federal, los funcionarios y empleados en la administración pública federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral.<sup>44</sup>

“Al igual que la anterior ley, en esta se precisan las autoridades facultadas para su aplicación, incluyendo además a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, los Tribunales Agrarios, el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Banco de México.”<sup>45</sup>

En cuanto a las obligaciones de los servidores públicos, se adiciona el rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal; el denunciar por escrito ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o la Contraloría Interna, los actos y omisiones de que puedan constituir responsabilidad administrativa.

Asimismo, “el abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias; abstenerse de aprovechar la posición de su empleo, cargo o comisión 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 persona cercana; abstenerse de adquirir para sí o para las personas cercanas, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas.”<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Artículo 2° de ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

<sup>45</sup> Artículo 3° de ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

<sup>46</sup> Artículo 8° de ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el artículo 9° se señala la prohibición por un lapso de un año, transcurrido a partir de que un servidor público dejó de desempeñar su empleo, cargo o comisión, para evitar el aprovecharse de su influencia o de aprovechar la información o documentación a la que haya tenido acceso o de aquellos que se hayan desempeñado en los órganos electorales (ejecutivos o judiciales), de abstenerse de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quién haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

A diferencia de la Ley de 1982, por lo que hace a las sanciones por falta administrativas Previstas en su artículo 13, se elimina el apercibimiento privado o público, quedando la suspensión, la destitución, la sanción económica y la inhabilitación temporal. Por lo que hace a la imposición de sanciones económicas, cuando por el incumplimiento de las obligaciones se produzcan beneficios o lucro indebidos, o se causen daños o perjuicios, éstas podrán ser hasta de tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados y en ningún caso, podrá ser menor o igual al monto de los mismos.

En cuanto al registro patrimonial de los servidores públicos, se establecen las mismas reglas que en la ley anterior, incorporando los servidores públicos de las entidades adicionadas y de las que ya se comentó al inicio de este punto.

Existe un cambio importante en cuanto a los plazos de presentación de las declaraciones de situación patrimonial con respecto a la anterior ley.

Si bien la declaración inicial deberá realizarse dentro de los 60 días naturales siguientes a la toma de posesión, la de conclusión del encargo será también dentro de los 60 días y no de los 30 días que señalaba la ley de 1982.

Por otra parte, se establece que las declaraciones de situación patrimonial podrán ser presentadas, además de los formatos impresos, por medios magnéticos o medios remotos de comunicación electrónica, utilizando claves de identificación electrónica.<sup>47</sup>

Asimismo, establece un registro de servidores públicos que llevará la SECODAM y que tendrá el carácter de público. En este, se inscribirán los datos curriculares, la situación patrimonial, las funciones, ingresos y reconocimientos así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones impuestas a aquellos.<sup>48</sup>

En esta misma materia se establece un procedimiento de investigación o auditoría para comprobar y verificar la situación patrimonial de los servidores públicos.

Dicho procedimiento inicia con citatorio personal al servidor público para que en un plazo de 30 días hábiles formule las aclaraciones pertinentes a la SECODAM y ésta emita su resolución dentro de los 15 días hábiles siguientes. Esta facultad de investigación o auditoría subsistirá por todo el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y hasta 3 años después de haberlo concluido.<sup>49</sup>

Finalmente, cabe mencionar que un cambio trascendental con lo previsto en la Ley de 1982 que establecía la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales en: las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en dicha disposición, en esta ley se establece la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Artículo 38 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos de 2002.

<sup>48</sup> Artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos de 2002.

<sup>49</sup> Artículo 41 y 42 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos de 2002.

<sup>50</sup> Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos de 2002.

## **CAPITULO II**

## **CAPÍTULO II. TEORÍA GENERAL DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

### **2.1. SERVIDOR PÚBLICO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

#### **2.1.1 Servidor Público.**

Mediante el Título IV de la Constitución Federal, se fijan las bases para la regulación de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, dándole la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, sin distinción del tipo del órgano a través del cual se desempeñe o del ordenamiento laboral que lo regule, en tanto que las relaciones y las responsabilidades son ajenas a las del derecho laboral.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé: "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 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.

"...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..."<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup>Artículo 108.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, en su artículo 2º dispuso: "Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".<sup>52</sup>

De esta forma, era necesario incluir en esa ley a los servidores públicos de que habla el párrafo tercero del artículo 108 constitucional.

De lo anterior, se desprende que la aplicación de la ley se amplía para todos aquellos que manejen recursos federales, con lo que desaparece la posibilidad de que algún servidor público por razón de su cargo pueda evitar el ser encontrado responsable de sus actos.

Por otro lado y dado su carácter federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de 2004 misma que otorgo a la de 1982, sólo comprende el párrafo primero del mismo artículo 108 de nuestra Carta Magna.

En las referidas condiciones, el hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado otorga la calidad de servidor público a cualquier individuo, independientemente de que haya ingresado al aparato burocrático a través de una elección, un contrato de prestación de servicio, un contrato colectivo de trabajo o alguna designación de cualquier naturaleza, pues es evidente que el sujeto en cuestión tiene una relación laboral subordinada y, en el caso del poder ejecutivo, el puesto a través del cual se desempeña se encuentra comprendido en la administración pública federal o local, ya sea en la ley, reglamento interior, organigrama, flujograma o manual de organización respectivo.

---

<sup>52</sup> Artículo 2º Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982. *Compilación de Leyes Federales.*

Esto es así, en tanto que el servidor público pasa a formar parte de él, de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado, lo que equivale a la investidura de que esta provista una persona con base en la ley para poder llevar a cabo el ejercicio de una facultad.

Por eso resulta conveniente resaltar las ideas del maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, que señala: "dado que el desempeño de esta función exige lealtad, legalidad, imparcialidad, honradez y eficiencia en razón del interés público, las normas que regulan la función pública sólo pueden ser de derecho público".<sup>53</sup>

Ciertamente, las funciones que realiza el servidor público repercuten directamente en el desarrollo de la administración pública, recibiendo de ésta el pago y/o salario correspondiente, razón por la cual no puede estimarse que las leyes de responsabilidades no le puedan ser aplicables por razón de su cargo.

Por otro lado la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963, en su artículo 2º dispone que:

"Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación".

De igual forma en su artículo 3 señala: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos generas, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

---

<sup>53</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 1986. pág. 145.

Por lo anterior y para los efectos laborales, se deja establecido el carácter de patrón así como de quienes se desempeñen como trabajadores, en el siguiente artículo 4º entre los de base y aquellos de confianza, indicando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 75, que tratándose de servidores públicos de base, la suspensión y destitución se sujetan a lo previsto en la ley correspondiente, es decir, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ahora bien, la observancia y aplicación de las normas disciplinarias no tiene como base la relación laboral, sino la posición de los trabajadores como servidores públicos frente a la sociedad. De esta manera, la actuación de los órganos encargados de dicha aplicación, lo hacen en función de autoridad, totalmente ajena a cualquier relación laboral.

Los servidores públicos de confianza de acuerdo con el artículo 5º de la Ley Burocrática son:

I-. Los que integran la planta de la Presidencia de la República Y aquellos cuyos nombramientos o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República;

II. - En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias Y 105 de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 2º de esta Ley, sean de.

Dirección, como consecuencia de el ejercicio de sus atribuciones legales que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel de directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento;

Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

Siguiendo con el orden de ideas, el artículo 212 del Código Penal Federal dispone que: "es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en el Distrito Federal, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Organizaciones y Sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal o que manejen recursos económicos federales".<sup>54</sup>

Como se observa, estas disposiciones también son aplicables a los gobernadores de los estados, diputados de las legislaturas locales y a los magistrados de los Tribunales de Justicia locales, servidores públicos a los que en su caso se les aplica un procedimiento y sanciones de naturaleza penal, acorde con lo previsto en el artículo 109 Constitucional.

El ordenamiento penal en comento, en su artículo 213 contempla las circunstancias que deben tomarse en cuenta para la aplicación de las penas, tales como si es de base, el o es funcionario o empleado de confianza, su

---

<sup>54</sup> Artículo 212. -Código Penal Federal. Compilación de Leyes Federales.

antigüedad en el empleo, antecedentes de servicio, percepciones, su grado de instrucción, las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito, etc.

Al respecto, es importante destacar que la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Por su parte el Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, en su artículo 1928 dispone:

"El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado".<sup>55</sup>

Del análisis al precepto transcrito se desprende, en principio, que el directamente responsable del daño es el servidor público, y que éste deberá, responder con su patrimonio por el daño cuya responsabilidad provocó.

Por ello se establece que, si la responsabilidad es puramente civil, es con el patrimonio con lo que se deberá responder y en el caso de que no tenga bienes suficientes para responder, el Estado se constituirá en responsable.

Por ello es dable aceptar lo que el tratadista Juan Francisco Arroyo menciona en el sentido de que: "en esta situación se asemeja el Estado con los particulares, ya que éstos también están obligados a responder civilmente, lo que se ha denominado responsabilidad objetiva."<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Artículo 1928. Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero Federal. Compilación de Leyes Federales.

<sup>56</sup> ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Op. Cit. pág. 99

Por su parte, "la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no define de manera particular a los servidores públicos, ya que tan sólo establece su ámbito de aplicación, describiendo al trabajador en las dependencias o entidades mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios."<sup>57</sup>

### **2.1.2. La Administración Pública.**

Como lo menciona, el Dr. Miguel Acosta Romero, "al servicio que presta el personal que integra el elemento subjetivo de la administración pública se le conoce como función pública."<sup>58</sup>

El mismo significado semántico de la palabra administrar la identifica como el "conjunto de actividades que se desarrollan para la persecución de las tareas y de los fines de interés común en una colectividad o en un ordenamiento estatal."<sup>59</sup>

Etimológicamente, la palabra administración es una conjunción de los vocablos latinos "ad" y "ministrare", que significan servir, dirigir o encauzar.

60

Funcionalmente, "administrar" significa la aplicación de un conjunto heterogéneo de principios y procedimientos, para encauzar algún tipo de organización humana hacia determinados fines.

<sup>57</sup> Publicada en el Diario oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983.

<sup>58</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1981. Ed. págs. 631 y 632.

<sup>59</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Vol. I. Tomo I. Serie II. En Enciclopedia Parlamentaria de México. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputado, del H. Congreso de la Unión. 1ª. Ed. México, 1997. págs. 39.

<sup>60</sup> MEDINA PÉREZ, Javier. *Apuntes de Metodología Jurídica*. Universidad Hispano Mexicana. Plantel. Polanco. México. 1998. pag. 39 a 43.

Sin embargo, esa aplicación requiere de un mínimo de organización, humana y de recursos, que permita la consecución de los fines que se buscan.

En otras palabras, toda administración requiere forzosamente la consideración, aplicación y unidad de:

- a) Personas (físicas o jurídico-colectivas). Elemento subjetivo.
- b) Medios o recursos. Elemento objetivo.
- c) Reglas, procedimientos y formas. Elemento normativo.
- d) Metas, fines o propósitos que se persiguen. Elemento ontológico.

Este mismo esquema que se aplica en el desarrollo de la vida privada, es igualmente utilizado, aunque con variantes, en el ámbito público.

Autores como Wilburg Jiménez Castro, señalan que, "en su génesis, el fenómeno de la organización administrativa pública es tan sólo una rama de cualquier tipo de organización que se considere como tal."<sup>61</sup>

En resumen, la administración pública constituye una organización especial del Estado, creada con el objeto fundamental de cumplir la función de satisfacción de los intereses y necesidades de la población.

Como lo menciona el Dr. Andrés Serra Rojas, la administración pública "no tiene personalidad propia, en tanto que representa y constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la misma personalidad del Estado."<sup>62</sup>

Sin embargo, el carácter de la administración pública va a depender de la orientación política que en general tenga el grupo o partido que ejerza el poder político.

<sup>61</sup> JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. *Administración Pública para el Desarrollo Integral*. Fondo de Cultura Económica. 2ª. Ed. México. 1975. pág. 143.

<sup>62</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 1996. 17ª Ed. pág. 474.

Por otra parte, la administración pública es vista como forma de relación entre el Estado y la sociedad: "es pues la administración pública el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, secretarías de Estado, organismos, descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad."<sup>63</sup>

En ese sentido, el autor Omar Guerrero señala "la administración pública es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para trascender en la sociedad civil".

Para el Dr. Ricardo Uvalle, que comparte las tesis de su profesor y destacado estudioso de la administración pública en México, Omar Guerrero, el Estado contemporáneo, requiere de una administración pública poderosa, que cobra vida en la esfera del ejecutivo: "el ejecutivo, como supremo depositario de la administración pública, es el encargado de unir al Estado y la sociedad, es el "gobierno en acción" (a la manera de Woodrow Wilson) y es el enlace mediante el cual la sociedad recibe el poder del Estado."<sup>64</sup>

y termina con una frase que conjunta todo su pensamiento, a la vez que conceptualiza a la administración pública como actividad estatal:

"El Estado se vincula a la sociedad y lo concretiza a través de la administración pública. Por lo tanto, si el Estado es la organización política de la sociedad, la administración pública es la actividad organizadora del Estado en la sociedad civil."<sup>65</sup>

De esa interacción entre Estado y sociedad, que se da fundamentalmente entre personas, cualquiera que sea su categoría, y dimensión, se desprenderá el catálogo de responsabilidades aplicables al personal de la administración pública: los servidores públicos.

---

<sup>63</sup> UVALLE BERRONES, Ricardo. *El Gobierno en Acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública*, Fondo de cultura Económica. 1°. Ed. México, 1984, pags. 106 y 108.

<sup>64</sup> UVALLE BERRONES, Ricardo. Op. cit. pág. 109.

<sup>65</sup> *Ibidem*, Pag. 113.

Retornando lo señalado anteriormente, esta estructura administrativa de carácter público requiere de tres elementos:

➤ **Normativo.** El elemento Normativo de la administración pública en México, se encuentra adscrita al poder ejecutivo, pero le corresponde al legislativo establecer las bases de sustentación, los límites y el control a través de la expedición de leyes que rigen a la administración pública; de proveer los medios de control para que el ejecutivo los utilice y, de vigilar su ejercicio a través de la aprobación de la cuenta pública y el presupuesto.

Como lo indica el autor el elemento normativo "está compuesto por el conjunto de normas y disposiciones en general que regulan la organización, estructura y funcionamiento de esa administración pública."<sup>66</sup>

➤ **Objetivo.** Lo constituye el conjunto de bienes y recursos de que dispone el ejecutivo, para el funcionamiento y actuación de los diversos órganos y entes que integran la estructura orgánica de la administración pública.

➤ **Subjetivo.** Está constituido por el personal que en sus diversos grados constituyen el elemento humano que ejecuta la función pública.

Como lo señalan los autores, <sup>67</sup> el estudio sobre la función pública es complejo y se encuentra seriamente dificultado por razones de tipo cuantitativo y cualitativo.

Además de la naturaleza jurídica, es necesario considerar las diversas clases de servicios personales que se prestan al Estado. Esto es en particular importante porque determina no sólo la relación jurídica de carácter laboral, sino el marco de responsabilidades y el régimen jurídico, aplicable en cada caso.

---

<sup>66</sup> VALLE BERRONES, Ricardo. Op. cit. pág 115

<sup>67</sup> Gabino Fraga y Andrés Serra Roja.

Como consecuencia de lo anteriormente señalado, dicha situación estatutaria determina y condiciona que el servidor público tenga frente a la administración los derechos y deberes previstos en las leyes y reglamentos que regulan su régimen jurídico, es decir, en su estatuto.

Como ya observamos, nuestra Constitución, en el primer párrafo de su artículo 108, hace la misma distinción entre funcionarios y empleados, con lo cual se determina la aplicación de e los dos regímenes: el estatutario, en el caso de los primeros, y el estrictamente laboral, para el caso de los segundos.

Desde un punto, de vista estrictamente formal, en México, la legislación en materia de normatividad disciplinaria para los servidores públicos, establece una descripción casuística de obligaciones, que en contra sentido, pueden también considerarse como derechos a su favor.

"Artículo. 47. Todo servidor pública tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad Y eficiencia que deben ser observadas en el desempeña de su emplea, cargo o comisión, y cuya incumplimiento, dará lugar al procedimiento. y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

## **2.2 TIPOS DE RESPONSABILIDAD.**

El término responsabilidad ha sido objeto de discusión entre los teóricos del derecho.

Existen diversas teorías que explican sus fundamentos y alcances; prácticamente todas las teorías del derecho coinciden en señalar que la responsabilidad constituye un concepto jurídico fundamental.

Sin embargo la noción de responsabilidad no es exclusiva del lenguaje jurídico, también se utiliza en otras materias como la ética, la religión y en general en el lenguaje ordinario.

Para poder precisar el significado del término responsabilidad es necesario hacer alusión a aquellos usos del concepto en cuestión y que de alguna manera están presupuestos en la noción jurídica de responsabilidad.

La expresión surge del latín "respondere" que significa "estar obligado"; también significa "prometer, merecer o pagar así, "responsalis" quiere decir "el que responde (fiador)." <sup>68</sup>

En un sentido más restringido "responsum" (responsable) alude al "obligado a responder de algo o alguien." <sup>69</sup>

Respondere se encuentra estrechamente relacionado con "spondere", la expresión solemne en la forma de la "stipulatio", por la cual alguien asumía una obligación, así como "sponsio = la palabra más antigua de obligación." <sup>70</sup>

El término "responsabilidad" en el lenguaje ordinario es más amplio y, aunque relacionado con el significado originario de "respondere" y "spondere", puede tener varias acepciones, entre las cuales podemos señalar:

- a) "Como deberes de un cargo (presupone cierta discrecionalidad)
- b) Como causa de un acontecimiento.
- c) Como merecimiento, reacción o respuesta (responder de algo opagar por algo), y

<sup>68</sup> BEJARO SÁNCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. Edit. Harla. 1ª. Ed.. México. 1980. pag. 532.

<sup>69</sup> *Ibidem* pag. 533.

<sup>70</sup> BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Op. cit. pág. 533

d) Como capacidad mental (ser responsable de los actos de uno).<sup>71</sup>

El significado que recoge la dogmática jurídica es cuando un individuo, de acuerdo al orden jurídico, es susceptible de ser sancionado.

En este sentido la responsabilidad presupone un deber del cual debe responder el individuo, sin embargo no debe confundirse con él; el deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer y omitir, quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado.

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

La responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado como lo expresa el maestro Jorge Alberto Silva, pues "aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito o una falta."<sup>72</sup>

De esta forma, es responsable de un hecho ilícito o falta, aquél individuo que debe sufrir las consecuencias de sanción que sobre el hecho ilícito se le imputan.

Por regla general, el autor de un delito o falta y el responsable son el mismo individuo; sin embargo, no siempre el responsable de un ilícito o de una falta es su autor.

---

<sup>71</sup> Ibidem. Pag. 534.

<sup>72</sup> SI LVA SIL VA, Jorge Alberto. Derecho Procesal Penal. Edit. Harla. 2°. Ed. Mexico, 1995. págs. 709 y 710.

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

Así pues, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos está integrado por cuatro tipos de responsabilidades:

a) La política y la administrativa, reguladas por la Ley Federal de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y

b) La civil y la penal, reguladas por sus respectivos códigos en la materia.

En términos generales, la responsabilidad, independientemente de su naturaleza, es el efecto y la consecuencia que los actos de una persona acarrearán, ya sea para sí o para terceros, pues existe determinados hechos jurídicos que dan lugar a determinados efectos, por lo que aún y cuando la normatividad en materia de responsabilidades de los servidores públicos no efectúa una definición manifiesta del concepto, son las conductas observadas por el servidor público las que pueden ser constitutivas de responsabilidad.

El desempeño en la función pública siempre tiene que estar investido de legalidad a través de criterios definidos, para así sujetar a los órganos de autoridad a ciertas normas, definiendo obligaciones y deberes, sujetando además a aquellos prestadores deficientes de la función a que respondan por sus actos y crear instancias para el gobernado, para así poder regular y limitar el marco de actuación de quienes ejercen el gobierno.

En efecto, la particular situación que guardan los trabajadores del Estado, los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública.

De tal suerte que, cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes con relación al régimen jurídico aplicable, a los órganos que intervienen, a los procedimientos para su aplicación, así como a la competencia de dichos órganos.

El maestro Gabino Fraga asentó al respecto que: "la falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser del orden civil, el orden penal o del orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal."<sup>73</sup>

Por su parte el maestro Agustín Herrera Pérez, estima que los conceptos por los cuales incurre en responsabilidad el servidor público son más amplios.

Este autor sostiene que sí "la responsabilidad se da cuando no se cumpla con la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño del empleo, cargo o comisión, quedan incluidos todos aquellos aspectos que dañan a la administración pública y que pudiéramos englobar en el concepto de mal desempeño del servicio público."<sup>74</sup>

Desde el punto de vista del criterio sustentado por nuestro más alto tribunal y a efecto de reiterar la clasificación de las responsabilidades, resulta conveniente citar la tesis contenida en el Semanario Judicial de la Federación, que a la letra dice:

---

<sup>73</sup> FRAGA, Gabino *Curso Administrativo*, 2da. edición, Editorial Porrúa, México, 1981, pag. 109.

<sup>74</sup> HERRERA PÉREZ, Agustín. Op. Cit. pags. 40 y 41.

"RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por 105 artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos y omisiones que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro.  
23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos.

Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis. (31-L)."<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo II. Abril de 1996. Tesis P. LX/96. Pleno. pág. 128.

Como ya vimos, las responsabilidades pueden conjuntarse con motivo de una misma conducta, contemplándose aquí cuatro tipos distintos, administrativa, penal, política y civil, las cuales deberán investigarse bajo el marco jurídico que les corresponda y de manera paralela e independiente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 109 Constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior y para los fines de este trabajo de tesis, resulta conveniente precisar hasta qué punto, de acuerdo a la autoridad que se posee o se tiene, así como para ejercer el poder que el Estado le otorga, debe hacerse responsable a los servidores públicos en razón de las relaciones laborales que imperan entre éstos y el propio Estado.

En efecto, además de las responsabilidades a que se ha hecho referencia, cuando en virtud de las mismas se produce un daño o perjuicio a la esfera jurídica de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, a través de los procedimientos correspondientes, según la naturaleza del acto de que se trate.

### **2.2.1. Responsabilidad Política.**

La responsabilidad política tiene estrecha relación con las actividades que realizan ciertos servidores públicos, los cuales son definidos por la Constitución en el artículo 110.

El mencionado precepto constitucional indica qué servidores públicos pueden ser sujetos de juicio político, y los enumera, sin un orden riguroso, de la siguiente manera:

1. Senadores al Congreso de la Unión.
2. Diputados al Congreso de la Unión.
3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
4. Consejeros de la Judicatura Federal.
5. Secretarios de Despacho.
6. Jefes de Departamento administrativo.
7. Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.
8. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
9. Procurador General de la República.
10. Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
11. Magistrados de Circuito.
12. Jueces de Distrito.
13. Magistrados del fuero común del Distrito Federal.
14. Jueces del fuero común del distrito Federal.
15. Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.
16. Consejero presidente del Instituto Federal Electoral.
17. Consejeros del Instituto Federal Electoral.
18. Secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral.
19. Magistrados del Tribunal Electoral.
20. Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados.
21. Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas.
22. Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.

De manera excepcional considera además a:

- a. Gobernadores de los estados.
- b. Diputados locales.
- c. Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales.
- d. Miembros de los Consejos de las Judicaturas locales.

Aunque todos estos, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales." <sup>76</sup>

La responsabilidad se origina cuando estos servidores públicos cometen actos que redunden de manera grave en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Aunque con una salvedad, expresamente señalada en la Constitución:  
"No procede el juicio político por la mera expresión de ideas."<sup>77</sup>

Para el profesor Mario Melgar Adalid, la responsabilidad política "se encuentra relacionada con la incompetencia, negligencia o deshonestidad, que de manera muy grave afectan los intereses generales de la Nación, siendo el juicio político el instrumento jurídico constitucional para sancionar a los servidores públicos por tales hechos."<sup>78</sup>

Las sanciones de que establece el artículo 110 se encuentran previstas en el fundamento constitucional, en su párrafo tercero, mismas que podrán consistir en:

- a). Destitución del cargo
- b). Inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Por otra parte, de acuerdo con ese mismo precepto de nuestra Carta Magna (último párrafo), las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores durante este juicio, son definitivas y tienen el carácter de firmes, al ser inatacables por disposición expresa del mismo texto constitucional.

<sup>76</sup> Artículo 110. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. Compilación de Leyes Federales.

<sup>77</sup> *Ibidem*. Artículo 109. fracción I, segundo y último párrafos.

<sup>78</sup> MELGAR ADALID, Mario. *El Consejo de la Judicatura Federal*, 1ª. Editorial Porrúa. México 1997. pág. 176.

Sin embargo, son muchos los cuestionamientos que se pueden hacer al juicio político, que desde su misma denominación dista mucho de ser un instrumento adecuado para sancionar a los servidores públicos que comprende.

Con una sola excepción que exista, como en el caso del Presidente de la República, este juicio político establece de origen una situación de inequidad, en tanto deja fuera de su aplicación al titular del poder ejecutivo federal, quién en un sistema como el nuestro, es el Jefe de Estado y de Gobierno, además de titular y responsable de todo el aparato administrativo del ejecutivo.

### **2.2.2. Responsabilidad Penal.**

Se identifica con esta denominación, al pronunciamiento o resolución firme que hace la autoridad judicial, al encontrar, después de la tramitación de un proceso penal, la responsabilidad de un sujeto que tiene la calidad de servidor público en hechos considerados ilícitos por la ley de la materia.

Nuestra constitución, en su artículo 109, fracción II, precisa que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

En los casos de enriquecimiento ilícito, será la misma ley penal la que determinará los casos y circunstancias en los que se deba sancionar a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, "aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar."<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Artículo 109 constitucional, penúltimo párrafo. *Compilación de Leyes Federales.*

Sin embargo, para cierto tipo de servidores públicos, la misma constitución exige un requisito de procedibilidad que se le conoce comúnmente como desafuero o declaratoria de procedencia.

Se establece que dicho requisito es necesario tratándose de:

1. Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.
2. Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
3. Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.
4. Consejeros de la Judicatura Federal.
5. Secretarios de Estado.
6. Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
7. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
8. Procurador General de la República.
9. Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
10. Consejero Presidente y Consejeros Electorales del Consejo General de Instituto Federal Electoral.

En estos casos, debe agotarse un procedimiento que consiste en que la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, declarará si da o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si no se resuelve sobre la procedencia de la acusación penal, se suspenderá todo procedimiento, pero con la salvedad de que continúe su curso una vez que el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo.

Si se decide proceder, se deberá separar de su cargo al servidor público inculpado, someterlo al proceso y si éste culmina con sentencia absolutoria, tendrá que reasumir su función, pero si la sentencia es condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le podrá conceder gracia del indulto.

En nuestra legislación, el Código Penal Federal en su Título Décimo, artículos 212 al 224, establece los siguientes delitos en los que se exige el carácter de servidor público al sujeto activo:

- 1) Ejercicio indebido de servicio público.
- 2) Abuso de autoridad.
- 3) Coalición de servidores públicos.
- 4) Uso indebido de atribuciones y facultades.
- 5) Concusión.
- 6) Intimidación.
- 7) Ejercicio abusivo de funciones.
- 8) Tráfico de influencia.
- 9) Cohecho.
- 10) Cohecho a servidores públicos extranjeros.
- 11) Peculado.
- 12) Enriquecimiento ilícito.

Por su parte, el Nuevo Código Penal Para el Distrito Federal, que abroga el de 1931, establece en su Título Décimo Octavo "Delitos Contra El Servicio Público Cometidos por Servidores Públicos", artículos 256 a 276, los siguientes:

- Ejercicio indebido y abandono del servicio público.
- Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública.
- Coalición de servidores públicos.
- Uso indebido de atribuciones y facultades.
- Intimidación.
- Negación del servicio público.
- Tráfico de influencia.
- Cohecho.
- Peculado.
- Concusión.
- Enriquecimiento ilícito.
- Usurpación de funciones públicas.

### **2.2.3. Responsabilidad Civil.**

Este tipo de responsabilidad tiene su base y fundamento, en las normas del derecho civil.

De manera general, se puede expresar que la responsabilidad civil consiste en la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra por los daños y perjuicios que se le han causado: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo."<sup>80</sup>

Para el autor Joaquín Martínez Alfaro la responsabilidad civil "es la obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario causado directamente, ya sea por hechos propios del obligado a la reparación o por hechos ajenos de personas que dependen de él, o por el funcionamiento de cosas cuya vigilancia esta encomendada al deudor de la reparación. Es la obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario causado directamente por el obligado a la reparación o por las personas o cosas que están bajo su cuidado."<sup>81</sup>

Por su parte, el profesor Manuel Bejarano Sánchez la conceptúa diciendo que "es la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo", concluyendo que "la responsabilidad civil es, pues, el nombre que se da a la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados por un hecho ilícito o por un riesgo creado. Su contenido es la indemnización. Indemnizar es dejar sin daño."<sup>82</sup>

<sup>80</sup> Artículo 1910 del Código Civil Federal. Compilación de Leyes Federales.

<sup>81</sup> MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín. *Curso de Derecho Civil Federal*. Harwin, México, 1976, pag. 227.

<sup>82</sup> BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Op. cit. pág. 246.

Rafael Rojina Villegas establece que hay responsabilidad civil "cuando una persona cause un daño a otra, por culpa o dolo, existiendo una relación directa o indirecta entre el hecho y el daño"; pero además precisa "... no basta la simple comisión del daño dentro del sistema admitido en el derecho positivo y confirmado por la doctrina y la jurisprudencia, para que nazca la obligación de indemnizar..."<sup>83</sup>

En esos términos, responder, es estar uno obligado u obligarse a la pena y resarcimiento correspondientes al daño causado o a la culpa cometida; responsable, es estar obligado a responder de alguna cosa o por alguna persona civilmente.

Se entiende por daño la pérdida o menoscabo que el contratante haya sufrido en su patrimonio por la falta de cumplimiento de la obligación.

Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse.

Los artículos 2108 y 2109 del Código Civil Federal, dan una definición del daño y del perjuicio desde el punto de vista del incumplimiento de una obligación:

"Artículo 2108.- Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación".

"Artículo 2109.- Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación."<sup>84</sup>

<sup>83</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*. Tomo V Volumen II. Edit. Porrúa. 4ª. Ed. México.1981. pág. 119.

<sup>84</sup> 107 Artículos 2108 y 2109. *Código Civil Federal*. Compilación de Leyes Federales.

La indemnización de daños y perjuicios consiste siempre en la retribución, pecuniaria o en especie, destinada a compensar la afectación en el patrimonio. La responsabilidad implica siempre el sometimiento a la reacción jurídica frente al daño.

En ese sentido, encontramos como elementos de la responsabilidad civil:

a). "La existencia de un daño o perjuicio.-Es una condición indispensable de la responsabilidad civil; en tanto que para la existencia de una obligación de reparar o indemnizar, es necesario que se cause un daño o perjuicio.

Pero además ese daño debe ser de carácter privado, para distinguirlo de aquél que da origen a la responsabilidad penal y que se produce a la sociedad en general. Y puede ser patrimonial o moral, ya se trate de daño o perjuicio, en el primer caso, o en una lesión sufrida por la víctima en sus valores espirituales, en el segundo."<sup>85</sup>

b). El hecho causante del daño. La culpa (subjetiva) y el riesgo creado (objetiva).- Como ya se indicó, la responsabilidad civil parte del elemento culpa, como requisito esencial para que nazca el derecho-obligación de exigir-cumplir con la reparación. Esto se le conoce como la doctrina subjetiva de la responsabilidad.

Pero también se ha reconocido la doctrina objetiva de la "responsabilidad civil o del riesgo, creado," <sup>86</sup>,al admitir que aún y cuando no exista culpa, nace la obligación de reparar el daño proveniente del uso de cosas peligrosas.

c). Relación de causalidad entre el hecho y el daño.- Para que haya responsabilidad civil es necesario un hecho causante y un daño causado por ese hecho; es decir que el hecho sea la causa y el daño su consecuencia, por

<sup>85</sup> Nota: El autor Rafael Rojina Villegas los identifica como honor, honra, sentimientos y afecciones. Op. Cit. pag. 128.

<sup>86</sup> Artículos 1913 a 1932. *Código Civil Federal*. Compilación de Leyes Federales.

lo que entre hecho y daño debe existir forzosamente una relación de causalidad; pero esa relación debe ser inmediata y directa, o sea que el daño sea consecuencia necesaria del hecho causante.

Como lo indica el tratadista Rojina Villegas, "la causalidad no implica la culpabilidad; pero esta sí entraña o supone aquella."<sup>87</sup> Esto porque el causante de un daño, no siempre es el culpable del mismo. De aquí la complejidad en demostrar ese nexo causal.

En ese aspecto, tenemos lo que se conoce como "ausencia de causalidad o falta de causa, que puede ocurrir cuando el daño se produce por culpa de la víctima, hecho de tercero, caso fortuito o fuerza mayor."<sup>88</sup>

Otro aspecto importante en la responsabilidad civil y la reparación del daño, es que de acuerdo con Rafael De Pina "ésta consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la comisión del daño o en el pago de daños y perjuicios cuando sea imposible dicho restablecimiento."<sup>89</sup>

La reparación del daño puede constituir una pena pública o una obligación exclusivamente civil, en cuyo caso se trata de la responsabilidad civil. Será una pena pública en el caso de que sea consecuencia de un delito y el obligado a efectuar dicha reparación sea el delincuente, pues en los demás casos, la reparación será una obligación civil.

Igualmente es una obligación civil "cuando la reparación es consecuencia de un hecho no delictuoso, como el ilícito civil o el hecho lícito que causa daño, como sucede con la responsabilidad objetiva", tal y como lo indica el maestro Manuel Bejarano.<sup>90</sup>

<sup>87</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael. Op. cit. Pág. 148.

<sup>88</sup> Nota: Para Rojina Villegas, estas son causas que exoneran de responsabilidad civil. Op. cit. pág. 51

<sup>89</sup> DE PINA, Rafael. Obligaciones Civiles. Edit. Porrúa. 5ª Ed. México. 1979. pags 232 y 244.

<sup>90</sup> BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Op. cit. págs. 215 y 248.

En cuanto a las formas de reparar el daño, el tratadista Manuel Borja Soriano menciona las siguientes:

a) "Indemnización en especie, que consiste en restablecer la situación anterior a la comisión del daño, siempre y cuando sea posible dicho restablecimiento. En este tipo de indemnización el daño se repara siempre en forma total, o sea como si nunca hubiera sucedido.

b) Indemnización en numerario, consistente en pagar los daños y perjuicios cuando es imposible restablecer la situación anterior a la comisión del daño, es decir, cuando no se puede indemnizar en especie. Aquí la reparación generalmente es parcial y sólo excepcionalmente se repara en forma total."<sup>91</sup>

Por otra parte, siguiendo a Don Manuel Bejarano, son causas excluyentes de la responsabilidad civil y por tanto liberan de la obligación de reparar el daño:

- "Causar un daño obrando lícitamente, sin culpa ni negligencia y sin emplear cosas peligrosas.
- La culpa o negligencia inexcusable de la víctima.
- El caso fortuito o fuerza mayor."<sup>92</sup>

Por último, también Bejarano indica que la responsabilidad civil "puede ser regulada por convenio de las partes, salvo aquellos casos en que la ley disponga expresamente otra cosa. Esta regulación es lo que se llama cláusula penal o pena convencional."<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> BORJA SORIANO, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*. Porrúa, 14ª ed. México, 1995, pág. 131.

<sup>92</sup> BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Op. cit. págs. 279 a 289

<sup>93</sup> Ibidem. Págs. 281 y 282.

#### **2.2.4. Responsabilidad Administrativa.**

A este tipo de responsabilidad, en doctrina se conoce también como responsabilidad disciplinaria, por ello partiremos del hecho de que en nuestra Carta Magna en el artículo 109, fracción III, establece:

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

De aquí parte la noción y principio de lo que se entiende por responsabilidad administrativa. Esta es la que se determina por irregularidades cometidas en el ejercicio de la función administrativa y que deben sancionarse para no transgredir el buen funcionamiento de la administración pública en su conjunto.

Acorde con esto, tal y como ya se analizó en el Capítulo anterior del presente trabajo, el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual se denomina "Responsabilidades Administrativas", iniciando con la delimitación del ámbito personal de validez del ordenamiento e instituyendo el código de conducta ético en el servicio público.

Lo mismo sucede con la reciente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que, como puede observarse, en su denominación trata de ser precisa en la materia de su aplicación.

Este tipo de responsabilidad se conceptúa como la conducta indebida en la que incurren los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones por el incumplimiento del marco legal inherente a su cargo.

Como también vimos en el Capítulo que antecede, la regulación de la responsabilidad administrativa en nuestro país es relativamente de reciente creación, pues la responsabilidad de los trabajadores al servicio del Estado, se había encausado primordialmente a los aspectos político y penal, no desarrollándose adecuadamente el aspecto administrativo.

En buena medida, lo anterior se debió a que ni el constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa; en consecuencia, las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a las vigentes de 1982 y 2004, tampoco la regularon dejándolo al derecho laboral el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública.

Sobre esto se refiere el Dr. Héctor Fix Zamudio al sostener que: "en realidad, cuando se hable de la responsabilidad de los funcionarios se hace referencia de manera preferente a las sanciones políticas o de carácter penal, en virtud de que las administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y en procedimientos muy disímolos, además de que abarcan a todos los que prestan sus servicios a los entes públicos, no sólo a las dependencias directas, sino también a los organismos públicos descentralizados e inclusive en algunos supuestos se aplica también a los directivos o empleados de las empresas de carácter públicos."<sup>94</sup> De ahí la trascendencia de las reformas legales que iniciaron a partir de 1982, mediante las cuales se fijaron la naturaleza, el objeto y finalidad del régimen de responsabilidades administrativas en razón del interés del Estado de proteger los valores esenciales de la función pública.

---

<sup>94</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa. 1ª ed. México. 1984. pág. 53.

El artículo 113 de nuestra Constitución establece aspectos básicos para comprender, desde el punto de vista formal, este tipo de responsabilidad en los siguientes términos:

"Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones..." para continuar señalado: "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán... 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."<sup>95</sup>

En materia administrativa se precisan entonces, como causas de responsabilidad, el incumplimiento de alguna de las obligaciones anotadas en las veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o del mismo número de fracciones, previstas en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De acuerdo a lo antes manifestado, queda claro que un servidor público incurre en responsabilidad administrativa cuando dentro de su actuación, ya sea activa o pasiva, ocasiona una deficiencia en el servicio, cargo o comisión

---

<sup>95</sup> Artículo 113. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Compilación de Leyes Federales.

que se le encomienda y que encuadra en alguna de las hipótesis previstas en las leyes correspondientes, sujetándose en consecuencia, al procedimiento disciplinario a cargo de los órganos de control administrativo o contralorías, como comúnmente se les conoce.

Por su parte, si de la referida conducta se desprenden otros tipos de responsabilidades como la civil, penal o incluso la política, las mismas tendrán que sujetarse a lo previsto por los procedimientos respectivos así como a las sanciones que en ellos se contemplen.

Finalmente cabe mencionar que en la actualidad, con la vigencia de dos leyes sobre responsabilidad administrativa, una de aplicación para los servidores públicos del Distrito Federal y otra de carácter federal, es conveniente que la Asamblea Legislativa de esta entidad federativa, legisle su propia normatividad local en la materia, dejando lo concerniente al juicio político a la ley federal, o bien, incorporándose en una legislación exclusiva.

### **2.3. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.**

El régimen jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos en México, se encuentra plasmado en los artículos 108 a 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en las Leyes Federales de Responsabilidades y de Responsabilidades Administrativas, ambas de los Servidores Públicos, así como en los Códigos Civil y Penal, del fuero federal y del local, en sus respectivas competencias.

En nuestro marco constitucional, el artículo 109 de la Carta Magna establece de manera general:

"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 ese 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 y 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 pública 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 funciones, 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 deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiese 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;<sup>96</sup>

Podemos advertir varios aspectos de este texto constitucional:

a) La competencia. Tanto la Federación como los Estados, pueden expedir leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos, así como las correspondientes a establecer su sanción.

b) La Naturaleza. Elevadas a texto constitucional, las prevenciones señaladas constituyen el más alto fundamento en nuestro sistema jurídico.

c) Los Tipos de responsabilidad. Textualmente se señala el juicio político, la comisión de delitos y las sanciones administrativas. Faltaría lo concerniente a la responsabilidad civil.

d) La aplicación simultánea de leyes. Los procedimientos señalados son autónomos, lo que significa que la existencia de algún tipo de responsabilidad no excluye a las demás. En otro aspecto, la tramitación de los procedimientos de responsabilidad pueden ser simultáneos.

e) La Denuncia. Cualquiera de los tipos de responsabilidad señaladas en el precepto comentado, puede ser denunciada por los ciudadanos mexicanos, ante la Cámara de Diputados, con ciertas formalidades: bajo su responsabilidad y con elementos de prueba.

Pero además de esas prevenciones generales, aplicables a todo servidor público, el diverso artículo 108 constitucional se refiere a tipos de responsabilidad relacionadas con servidores públicos en específico.

---

<sup>96</sup> Artículo, 109. *Constitución Política de los Estados Unidos México*. Compilación de Leyes Federales.

Estos servidores públicos son:

- a) El Presidente de la República. Que sólo podrá ser sujeto de responsabilidad penal, tratándose de traición a la patria y delitos graves del orden común.
- b) Gobernadores de los Estados.
- c) Diputados a las Legislaturas Locales.
- d) Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.
- e) Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Sin precisar su naturaleza, los servidores públicos mencionados en los incisos b) a e) serán responsables por actos que violen lo dispuesto en la Constitución General y leyes federales, además por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

En cuanto al fundamento legal y a reserva de analizarlo con mayor detenimiento en los siguientes capítulos, la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos puede estar contemplada tanto en leyes federales como locales.

De esta forma, la responsabilidad administrativa, civil y penal de los servidores públicos se establece y sanciona en las leyes correspondientes a cada materia, determinando los procedimientos, reglas y autoridades conforme y ante las cuales se desarrollarán.

## **CAPITULO III**

## **CAPÍTULO III. LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA EN EL DISTRITO FEDERAL.**

### **3.1. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTO.**

En este punto, es importante destacar la importancia que revistió la intención de reunir una serie de disposiciones legales, algunas previstas en diversas leyes y reglamentos de carácter federal y otras de carácter local, ante la complejidad del ámbito fiscal, con la finalidad de crear una normatividad legal sistemática que regulara la actividad fiscal del Distrito Federal.

Así es como, por primera vez en su historia, la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, presentó una iniciativa que propuso un ordenamiento que daba base y sustento legal al denominado Código Financiero del Distrito Federal, mismo que fue decretado y publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal con fecha 31 de diciembre de 1994 y en vigor a partir del 1º de enero de 1995.<sup>97</sup>

Dicho Código dotó al gobierno capitalino de una diversidad de facultades, previéndose entre otras cosas, la procuración del manejo honesto y responsable de los recursos con los que contribuyen los gobernados, siendo éste un principio básico e inalterable a cargo de la administración pública del Distrito Federal.

En el Código Financiero del Distrito Federal, se instauraron diversas facultades, en varios libros que se complementaban entre sí.

<sup>97</sup> En la exposición de motivos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de su Iniciativa de Código Financiero del Distrito Federal. 1995. Página X, se prevé respecto del Libro Quinto que: "Se incorporan la infracciones y delitos fiscales establecidos en la entonces Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación, destacándose la incorporación de la figura de las responsabilidades resarcitorias, que podrán fincarse a los servidores públicos para lograr la indemnización del daño que ocasionen a la Hacienda Pública del Distrito Federal."

Uno de ellos, es el Libro Quinto, denominado "De Las Infracciones y Sanciones, Responsabilidades Resarcitorias y Delitos en Materia de Hacienda Publica", el cual comprendió cuatro títulos:

I. Disposiciones Generales.

II. De Las Responsabilidades Resarcitorias

III. De Las Infracciones Y Sanciones Fiscales.

IV. De los delitos

El Libro Quinto, Título Segundo "De Las Responsabilidades Resarcitorias", consta en la actualidad de los artículos 576 al 583, de los cuales el primero de ellos contiene el fundamento de la naturaleza jurídica de la responsabilidad resarcitoria y, por lo mismo el precedente más importante para el desarrollo de este trabajo de tesis.

Lo anterior, en virtud de que aún y cuando existían antecedentes al respecto, en el ámbito local todavía no se tenía previsto lo relativo a las responsabilidades resarcitorias en la entonces Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, la cual estuvo vigente hasta 1994.

Así las cosas, tenemos que, originalmente, en 1995 el artículo 495 del Código Financiero del Distrito Federal, previó la facultad de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal,<sup>98</sup> para fincar responsabilidades resarcitorias, en los casos en que descubra irregularidades ya sea por actos u omisiones de servidores públicos.

---

<sup>98</sup> Artículo 2° del *Código Financiero del Distrito Federal*.- Para los efectos de este Código, se entenderá por: (fracción) VII!.- Secretaría: La Secretaría de Finanzas. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Publicación 31 de diciembre de 1994.- pág. 5.

Dichos actos u omisiones pueden consistir en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, ya sean de propiedad o al cuidado del Distrito Federal.

Asimismo, se prevé que las consecuencias por actividades de programación y presupuestación que causen daños o perjuicios a la hacienda pública del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades<sup>99</sup>, también serán consideradas como actos materia del fincamiento de responsabilidad.

Por último se establece que las facultades de fincamiento de responsabilidad por actos u omisiones causados por servidores públicos, tiene como objeto el que una vez determinado su monto, se subsane el daño causado a la hacienda pública local, mediante la indemnización de los daños o perjuicios correspondientes,

Textualmente el artículo 495 del Código Financiero de 1995, establecía:

"La Secretaría, cuando descubra irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, así como en las actividades de programación y presupuestación, que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del propio Distrito Federal o al patrimonio de las entidades, fincará responsabilidades resarcitorias, las cuales tendrán por objeto, reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios." <sup>100</sup>

Es importante destacar, que dicho artículo se mantuvo sin reforma alguna hasta el 30 de diciembre 1999, fecha en la cual la ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en su I Legislatura, remitió a la entonces Jefa

<sup>99</sup> Artículo 2° Fracción XII del Código Financiero del Distrito Federal. Se entiende por ENTIDADES: los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos del sector paraestatal del Distrito Federal.

<sup>100</sup> Artículo 495. *Código Financiero del Distrito Federal*. Publicación editada por la Secretaría de Finanzas en colaboración con la Procuraduría Fiscal del Gobierno del Distrito Federal. México. 1995.

de Gobierno del Distrito Federal, el Decreto aprobado de reformas y adiciones al Código Financiero del Distrito Federal para el año 2000, para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación.

En el citado Decreto además de diversas reformas, se adicionaron entre otros, un segundo párrafo al artículo 495, en virtud de la propuesta realizada por el C. Diputado José Narro Céspedes la cual, según el Diario de Debates respectivo,<sup>101</sup> fue de la siguiente forma:

"Sobre el artículo 495, se propone adicionar un segundo párrafo al artículo 495 con el objeto de dar facultades a la Secretaría de Finanzas respecto de las irregularidades detectadas por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Artículo 495. - La Secretaría, cuando descubra irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, así como en las actividades de programación y presupuestación, que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del propio Distrito Federal o al Patrimonio de las entidades, fincará responsabilidades resarcitorias, las cuales tendrán por objeto, reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios.

Planteamos que debe decir: Artículo 495. - La Secretaría, cuando descubra irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, así como en las actividades de programación y presupuestación, que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Propio Distrito Federal o al Patrimonio

---

<sup>101</sup> *Diario de Debate* No. 35, de fecha 30 de diciembre de 1999.- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. pág. 249.

de las entidades, fincará responsabilidades resarcitorias, las cuales tendrán por objeto, reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios.

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

Prácticamente lo que estamos planteando en este artículo 495 es dejar explícita la facultad de la Secretaría de Finanzas de fincar responsabilidades en el marco de lo resuelto por la Contaduría Mayor de Hacienda que se exprese en los pliegos de observaciones. Muchas gracias. <sup>102</sup>

Con la anterior adición, se ampliaron las facultades de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal para fincar procedimientos de responsabilidad resarcitoria, ahora por irregularidades detectadas por la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo Local en su actividad de revisión de la Cuenta Pública.

Es decir, con esta adición legislativa vigente a partir del año 2000, se abrió la posibilidad de que la autoridad administrativa-fiscal finque procedimientos resarcitorios como resultado de la actividad auditoria o de fiscalización del poder legislativo.

Actualmente el artículo 576 del Código Financiero del Distrito Federal sustenta lo siguiente. La secretaria, en el ámbito de sus atribuciones, cuando descubra o tenga conocimiento de irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación y presupuestación, así

---

<sup>102</sup> *Diario de Debates*. No. 35. Op. cit. pág. 250.

como por cualquier otros actos u omisiones en que un servidor público incurra por dolo o negligencia, que se traduzca en un daño o perjuicio a la Hacienda Pública del propio Distrito Federal o al patrimonio de las entidades, fincara, a través de la Procuraduría Fiscal, responsabilidades Resarcitorias, las cuales tendrán por objeto reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios.

Asimismo, fincara responsabilidad resarcitoria en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea emita el pliego de observaciones que no hayan sido solventados, previa solicitud que dicha autoridad presente, en términos del artículo 577 de este Código.<sup>103</sup>

Sin embargo, con ello los procedimientos resarcitorios tuvieron una nueva dimensión y consecuencias mayores en su implementación, lo que también se verá con detalle en el siguiente capítulo.

### **3.2. CONCEPTO.**

Por la finalidad misma que persigue este trabajo de tesis, resulta difícil establecer un concepto teórico o doctrinal sobre responsabilidad resarcitoria.

Las únicas definiciones son de tipo legal y las encontramos, curiosamente, en la normatividad sustantiva en materia fiscal.

Lo anterior se puede explicar, en principio, porque el legislador pretendió definir este tipo de responsabilidad desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, lo que será abordado con más detalle en los siguientes puntos de este trabajo.

---

<sup>103</sup> Artículo 576 Código Financiero del Distrito Federal

Pero precisamente, por haberla concebido desde el ámbito del derecho fiscal, encontramos las primeras complicaciones para tratar de explicar ya no sólo el concepto sino además su verdadera naturaleza, sus efectos y sus alcances hacia los sujetos pasivos de dicha responsabilidad.

El artículo 35 del Código Financiero del Distrito Federal, establece un concepto legal sumamente limitado pero que ha servido a la autoridad, administrativa y jurisdiccional, para emitir sus actos en materia de responsabilidad resarcitoria:

"Artículo 35. ... Se entenderá como Responsabilidad resarcitoria, la obligación a cargo de los servidores públicos de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero. "104

Del anterior concepto podemos precisar las siguientes características:

- a) Primeramente, la responsabilidad resarcitoria resulta una obligación; esto es, la imposición de un deber jurídico para, en este caso, realizar una conducta de hacer.
- b) En segundo lugar, es necesario señalar el hecho generador de ese deber jurídico, éste se encuentra representado por una conducta de acción u omisión, o de ambas como puede darse en la realidad, aunque el concepto no lo incluya, por parte de un sujeto responsable que traiga como consecuencia una afectación patrimonial en la hacienda pública.
- c) Por último la consecuencia en que se traduce ese deber jurídico u obligación como resultado de la afectación en la hacienda pública, consiste en indemnizar o resarcir los daños y perjuicios ocasionados.

<sup>104</sup> Artículo 35. Código Financiero del Distrito Federal.

Lo anterior es el fundamento que da origen a este tipo de responsabilidad y que, inclusive, la lleva al extremo de bautizarla con su misma denominación: resarcimiento = resarcitorio.

Sin embargo y como ya se observó anteriormente, dicho concepto legal no es del todo acertado al identificar a los sujetos pasivos de la responsabilidad exclusivamente en los servidores públicos.

En efecto, el artículo 578 del mismo Código Financiero del Distrito Federal, señala:

"Artículo 578. Las responsabilidades a que alude el artículo anterior se fincarán de la manera siguiente:

I.- ...

II.-...

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

La responsabilidad solidaria prevista en la fracción III se establece únicamente entre el particular y el responsable directo..."<sup>105</sup>

Lo anterior significa que en la responsabilidad resarcitoria pueden ser sujetos pasivos los particulares siempre y cuando cuenten con el carácter de solidarios. Esto es algo único o sui generis en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, porque bajo un mismo tipo de responsabilidad, se pueden considerar tanto a los servidores públicos como a particulares.

<sup>105</sup> Artículo 578. Código Financiero del Distrito Federal.

En ambos casos, como se verá en el capítulo siguiente, se determina la responsabilidad bajo un mismo procedimiento y resolución, que tiene como finalidad el que los particulares, llámense proveedores, contratistas o contribuyentes en general, asuman la parte de responsabilidad que les corresponde por los daños y perjuicios que se produzcan en la hacienda pública a consecuencia de las conductas irregulares de los servidores públicos.

Esto significa que, en los casos en que así suceda, tanto servidores públicos como particulares tienen la obligación legal de destinar una parte de su patrimonio personal con la finalidad de indemnizar a la hacienda pública, derivado de la responsabilidad resarcitoria a que estimen sea obligado.

### **3.3. NATURALEZA.**

Desde el punto de vista jurídico, la responsabilidad resarcitoria tiene la naturaleza de un crédito fiscal.

Lo anterior puede deducirse desde dos vertientes:

- a) Por la autoridad que lo emite.
- b) Por los efectos y consecuencias que produce.

Desde el primer aspecto y como se verá más adelante, corresponde a una autoridad administrativa-fiscal, la competencia para conocer, tramitar y resolver los procedimientos de responsabilidad resarcitoria.

En ese sentido, el acto mediante el cual la autoridad fiscal determina una cantidad líquida como responsabilidad resarcitoria, resulta un Crédito fiscal.

El artículo 35 del Código Financiero del Distrito Federal, expresamente dispone:

"Artículo 35.- Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Distrito Federal o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos, de sus accesorios, incluyendo los que se deriven de responsabilidades resarcitorias, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y demás que el Distrito Federal tenga derecho a percibir por cuenta ajena...."<sup>106</sup>

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 4º establece:

"Artículo 4º. - Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena..."<sup>107</sup>

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha asentado la siguiente jurisprudencia que sustenta:

CREDITOS FISCALES. Tratándose de multa, no puede constituir propiamente un crédito fiscal. La palabra "crédito", en términos generales, significa lo que debe una persona, y, desde que algo se adeuda a una Tesorería, existe un crédito a favor de la misma que tiene derecho a cobrar, pero el hecho de que todas las multas vayan a parar al erario no basta para dar el carácter de fiscal a toda multa. Por materia fiscal debe entenderse lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de infracciones a las leyes que determinan dichos impuestos y el Tribunal Fiscal debe conocer

<sup>106</sup> Artículo 35. *Código Financiero del Distrito Federal*. Compilación de Leyes del Distrito Federal.

<sup>107</sup> Artículo 4º *Código Fiscal de la Federación*.

solamente de asuntos fiscales. Por tanto, aunque una multa pertenezca al fisco, esa circunstancia no le imprime naturaleza fiscal a la resolución que haya dado origen a esa sanción, por lo que el Tribunal Fiscal solo puede conocer de inconformidades contra leyes tributarias.

Quinta Epoca. Tomo LXXII. P. 4567.

Montepío Luz Saviñón.

De esta forma, en una primera apreciación, un crédito fiscal es una obligación de pago que por leyes exigible al contribuyente y que tiene derecho a percibir el Estado, con la posibilidad de hacerlo efectivo de manera coactiva, en el momento en que quede firme, mediante los procedimientos administrativos establecidos legalmente para ese fin.

La concepción teórica no es muy distante de lo establecido en el Código Fiscal de la Federación y en el Código Financiero del Distrito Federal por lo que hace a los elementos que componen la existencia de un crédito fiscal. Sin embargo, para algunos autores no es necesario emitir una resolución para que se genere un crédito fiscal, como en el caso del Dr. Ernesto Flores Zavala, al que expresa que: "No es, pues, necesaria la resolución de autoridad alguna para que se genere el crédito, éste nace automáticamente al realizarse la hipótesis legal; la resolución que en muchos casos dicta la autoridad fiscal es sólo declarativa de la existencia del crédito." <sup>108</sup>

En ese sentido y tratándose de sanciones aplicadas por autoridad competente, para hacer efectivo su pago como crédito fiscal, éste debe primeramente determinarse y emitirse en una resolución como tal, para estar en posibilidad de saber cual es la cantidad que se debe liquidar y hacer exigible.

<sup>108</sup> FLORES ZAVALA, Ernesto.- Las Finanzas Públicas Mexicanas, 7ª ed. Ed. Porrúa, México, 1983. pp. 35

Por otro lado, el autor Luis Martínez López advierte que "para que exista un crédito fiscal es necesario que el sujeto pasivo de la obligación tributaria realice un acto o incurra en una omisión que se comprenda dentro de la situación jurídica que define la ley;"<sup>109</sup> esto es, se necesita que al mismo tiempo que exista un hecho, haya una norma legal que le sea aplicable al caso concreto, es decir, un hecho jurídico.

Del mismo modo, autores como Gregario Sánchez León aseveran que el crédito fiscal nace "por la realización de un solo acto, como cuando se grava el producto de una compraventa, que existe por la simple concurrencia del vendedor y el comprador, una vez establecido y aceptado el precio; no obstante, también existe otra situación como la que prevalece por ejemplo en el impuesto sobre la renta, en que la autoridad puede declarar que existe crédito fiscal hasta que se comprueba la existencia de una serie de hechos, necesarios para el nacimiento y liquidación del mismo".<sup>110</sup> En este caso, los sujetos pasivos (particulares) informan a la autoridad de la realización de los hechos que hubiesen dado nacimiento a la obligación fiscal y los que sean pertinentes para la liquidación del posible crédito, pudiendo ser otro ejemplo la presentación del dictamen de estados financieros para su revisión.

Observando lo anterior, podemos advertir que estamos bajo dos circunstancias: de hecho y de derecho. La primera de ellas, en cuanto a que la determinación del posible crédito se realiza por los particulares como en el caso de una compraventa, y la segunda, por parte de la autoridad cuando así lo establece la ley.

por su parte, el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,<sup>111</sup> emitió criterio mediante el cual señala y separa las etapas del crédito fiscal, observándose como tales:

<sup>109</sup> MARTINEZ LOPEZ, Luis. *Derecho Fiscal Mexicano*. 3ª ed. Porrúa, México. 1980. pp. 112.

<sup>110</sup> SANCHEZ LEON, Gregario. *Derecho Fiscal Mexicano* - Tomo I. 12ª Ed. Porrúa, México. 2000. Pp. 334.

<sup>111</sup> *Reformas a su Ley Orgánica*, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre del 2000.

- 1 °. El nacimiento.
- 2°. La liquidación.
- 3°. La exigibilidad.

"La relación tributaria tiene diversas etapas que la doctrina y la legislación distinguen con claridad, etapas que van del nacimiento del crédito fiscal a su determinación en cantidad líquida y finalmente su exigibilidad, siendo claramente antijurídico confundir el nacimiento con la determinación en cantidad líquida o sea el "ascertamiento" (expresión de la doctrina italiana) y la exigibilidad."<sup>112</sup>

Para comprender el fenómeno jurídico del "ascertamiento" y por la importancia que tiene, transcribo los párrafos conducentes del autor Mario Pugliese:

"En nuestro Derecho se presentan situaciones en que no es discutible la existencia del crédito, nacido desde que se realizó la situación considerada en la ley, independientemente de que se fijen las bases de su liquidación. En estos casos el crédito está latente y dura así hasta que transcurre el término de la prescripción; si esta se consuma, la obligación quedará extinta por ese motivo, sin que sea legal ya, "ascertar" sobre su medida.

Una de estas situaciones es cuando la autoridad declara que alguien es contribuyente. En este caso, se realiza el "ascertamiento" del nacimiento de la obligación, pues se considera que el afectado está dentro de la situación prevista en la ley, pero no existe "ascertamiento" de las bases para la liquidación del crédito, porque aquella declaración general no es suficiente. La medida de la obligación depende de la aplicación de muchas disposiciones de la ley tributaria y de la consideración de las circunstancias en que se encuentre el contribuyente."<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> "Revista del Tribunal Fiscal de la Federación" Tomo 12, pp. 5896.

<sup>113</sup> PUGLIESE, Mario. Derecho Financiero. Ed. D'Imani. Milán, Italia, citado por SANCHEZ LEÓN, Gregorio. Op. cit págs. 335 a 337.

Como se observa, el autor si bien en principio identifica dos momentos distintos: el de nacimiento de la obligación fiscal y el de la de la determinación del crédito, al final retoma la existencia automática de dicho crédito fiscal como sostiene el autor Flores Zavala.

Por ello la determinación de la autoridad hace probable la existencia de un crédito fiscal, mismo que quedará firme o existente, una vez consentido o agotados los medios legales para impugnarlo y exista resolución que confirme la determinación.

Por su parte, el maestro Sergio F. de la Garza, nos define a la liquidación en los siguientes términos:

"La liquidación del impuesto, en sentido amplio, consiste precisamente en el acto o en la serie de actos necesarios para la comprobación y valorización de los diversos elementos constitutivos de la deuda impositiva (presupuesto material y personal, base imponible) con la consiguiente aplicación del tipo de gravamen y la concreta determinación cuantitativa de la deuda del contribuyente." <sup>114</sup>

Con apoyo de lo anterior, se puede advertir que los términos liquidación y determinación de la obligación tributaria se deben utilizar como sinónimos, en virtud de que la liquidación cumple con la doble función de reconocer la existencia de una obligación a cargo de un determinado sujeto y de cuantificar el posible crédito fiscal.

Una vez que la obligación fiscal se determina en cantidad líquida, surge la posibilidad de conformarse el crédito fiscal, mismo que deberá pagarse en el plazo establecido en las normas fiscales respectivas.

---

<sup>114</sup> DE LA GARZA, Sergio F. Derecho Financiero Mexicano. 11ª ed. Edit. Porrúa. México. 1998. pp. 517

Aunque con la aclaración ya reiterada de cuándo un crédito fiscal queda firme, el artículo 96 del Código Financiero del Distrito Federal establece que no satisfecho o garantizado, en el plazo señalado por la ley, se hace exigible su pago mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

En el capítulo V se analizará lo correspondiente a esta facultad económico-coactiva que tiene la autoridad fiscal o hacendaria, para poder exigir y, en su caso, liquidar los créditos fiscales.

### **3.4. TIPOS DE RESPONSABILIDAD.**

El artículo 579 del Código en estudio establece tres tipos de responsabilidad, que debe considerarse como probable en tanto que exista resolución firme en ese sentido:

"Artículo 578. - Las responsabilidades a que alude el artículo anterior se fincarán de la manera siguiente:

I.- Directamente a los servidores públicos que hayan cometido las irregularidades respectivas;

II.- Subsidiariamente a los servidores públicos que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares, sea en forma dolosa o culposa o por negligencia.

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

La responsabilidad solidaria prevista en la fracción III se establece únicamente entre el particular y el responsable directo. El responsable subsidiario gozará respecto del directo y del solidario, del beneficio de orden pero no de excusión.

En el supuesto de que la Procuraduría Fiscal determine la existencia de dos o más responsables subsidiarios, la cantidad a resarcir por cada uno de estos será determinada a prorrata sobre el total de los créditos fiscales que se hubiesen determinado." <sup>115</sup>

En otras palabras, los diversos tipos de responsabilidad a que se refiere el código financiero local, son los siguientes:

a) Directa.- Es aquella que se finca a los servidores públicos que, por razón de su cargo, cometan irregularidades por actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones y que se traduzcan en un daño o perjuicio a la Hacienda pública.

Es decir, se trata de exigir la responsabilidad resarcitoria, directamente a los servidores públicos que intervinieron en los hechos, en el sentido de que en su esfera de facultades se realizó la conducta que ocasionó una afectación patrimonial en la hacienda pública.

Procedimentalmente y como se verá en el capítulo siguiente, es necesario tener acreditada la naturaleza de servidor público, así como sus facultades en el ejercicio de la función pública.

b) Subsidiaria.- Se finca a aquellos servidores públicos, jerárquicamente superiores y que en el ejercicio de sus funciones, hayan omitido la revisión o hayan autorizado los actos considerados como irregulares, y que esta conducta se deba a negligencia, dolo o culpa.

Como se trata de una responsabilidad que implica la obligación de resarcir una afectación patrimonial, este tipo de procedimiento comprende no sólo a los servidores públicos directamente responsables, sino además y esto es una connotación importante, a sus superiores jerárquicos.

<sup>115</sup> Artículo 496 Código Financiero del Distrito Federal. Compilación de Leyes del Distrito Federal.

Con ello, se pretende garantizar los efectos de la indemnización o resarcimiento, con la obligación subsidiaria de los servidores públicos superiores.

Finalmente, se establece además que dicho responsable subsidiario gozará del beneficio de orden más no de excusión con respecto a los responsables directo y solidario.

e) Solidaria.- Se finca a aquellos particulares, personas físicas o jurídico-colectivas, en su carácter de proveedores, contratistas o contribuyentes en general, cuando hayan participado con los servidores públicos en los actos u omisiones que originen la responsabilidad, estableciéndose la misma únicamente entre éstos y el que haya resultado responsable directo.

Como se señaló en el capítulo anterior, el hecho de que en un tipo de responsabilidad de servidores públicos se incluyan a los gobernados como sujetos del mismo, es una característica que hace especial su procedimiento y efectos jurídicos.

Sin embargo, resulta de gran trascendencia el que la autoridad que determine la responsabilidad resarcitoria de carácter solidaria, acredite en todos sus extremos la participación de los particulares.

De esto último dependerá el que nazca la obligación solidaria con respecto al responsable directo.

## **CAPITULO IV**

## **CAPÍTULO IV. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA INSTAURADO POR EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

### **4.1 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.**

Como quedó asentado en el Capítulo anterior, la responsabilidad resarcitoria puede derivarse de dos procedimientos distintos:

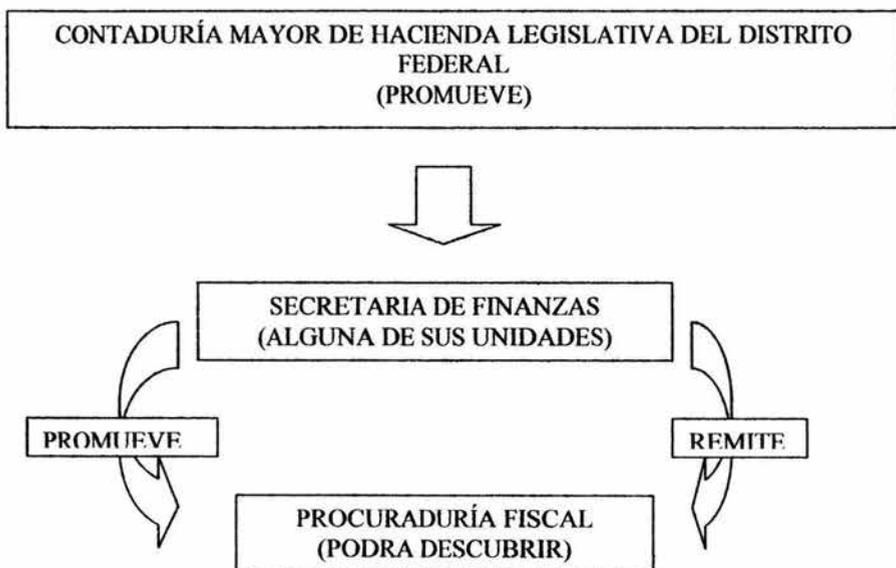
- a) El previsto en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y
- b) El previsto en el Código Financiero del Distrito Federal.

A partir de este Capítulo y por ser propiamente el objeto del presente trabajo, se hará referencia al procedimiento que lleva a cabo la autoridad administrativa de conformidad con el segundo de los ordenamientos indicados, en virtud de que, si bien es cierto, que el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, faculta expresamente a ese órgano fiscalizador para determinar este tipo de responsabilidades y turnarlas para su ejecución a la Tesorería del Distrito Federal, más cierto es, que en la práctica no existe o no tiene conocimiento de registro de un procedimiento con esas características.

En segundo término, porque en realidad la propia Contaduría Mayor de Hacienda se ha sujetado al procedimiento contenido en el Código Financiero del Distrito Federal, esto es, a través de la Secretaría de Finanzas y, concretamente, de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.

En los siguientes puntos se tratará lo relativo a las etapas que integran el procedimiento administrativo, iniciando con los requisitos de procedibilidad.

Con el anterior señalamiento, de conformidad con el artículo 576 del Código Financiero del Distrito Federal, el esquema de procedimiento es el siguiente:



Las fuentes del procedimiento previsto en el Código Financiero surge cuando la propia Secretaría de Finanzas o alguna de sus unidades administrativas (entre las que se encuentra la propia Procuraduría Fiscal), descubran o tengan conocimiento de irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, que representen una afectación (daño o perjuicio) a la hacienda pública del Distrito Federal. Pero también procede cuando la Contaduría Mayor de Hacienda solicite el fincamiento en aquellos casos en que emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados.

Lo anterior significa necesariamente que, por cualquiera de las dos vías, se sigue un procedimiento administrativo ante la Procuraduría Fiscal, el cual debe reunir ciertos requisitos.

En la doctrina del Derecho Administrativo existe consenso en determinar qué se entiende por procedimiento administrativo: por lo que citaremos a Miguel Acosta Romero que afirma: "Un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto; es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas".<sup>116</sup>

Asimismo, Gabino Fraga dispone que: "El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales. Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo..."<sup>117</sup>

Para el autor Andrés Serra Rojas es: "El procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrativas, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin."<sup>118</sup>

<sup>116</sup> ACOSTA Romero, Miguel. Op. Cit. Pp. 398.

<sup>117</sup> FRAGA, Gabino. cit. Pp. 254 y 255.

<sup>118</sup> SERRA Rojas, Andrés. Op. cit. Pp. 275.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado la siguiente Tesis:

"Si en el procedimiento administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal para el efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento."<sup>119</sup>

Ahora bien, ese procedimiento puede tener varios matices, que determinan sus alcances y efectos con respecto a los gobernados.

Como lo indica Andrés Serra Rojas, existen dos grandes vertientes de procedimientos administrativos:

1) "La gestión administrativa o de oficio. Que en resumen, consiste en la actuación que realiza la administración, sin intervención de los particulares y que se ajusta y somete al texto de ley, teniendo como finalidad el interés general.

2) El procedimiento administrativo de carácter imperativo-constitutivo. El cual tiene trascendencia en la esfera jurídica de los particulares, al crear o afectar sus derechos mediante los cuales deducen sus pretensiones administrativas."<sup>120</sup>

Siguiendo con lo aportado por el maestro Serra Rojas, éstos últimos a su vez revisten varias formas:

a)"Procedimiento de tramitación.- Entendido como el conjunto de actos que conducen al acto definitivo o decisión administrativa, impulsado por los particulares.

<sup>119</sup> Recop. 17 - 65. Tesis 213.2ª Sala.

<sup>120</sup> SERRA Rojas, Andrés. Op. cit. Pp. 277 y 278.

b) Procedimiento de oposición.- Derivado de la acción de los particulares para hacer valer un derecho anterior.

c) Procedimiento de ejecución.- Conjunto de actos que tienden a la ejecución o cumplimiento del acto administrativo.

d) Procedimiento sancionador. - Mediante el cual la administración pública reprime y castiga las violaciones legales, ya sea contra particulares o contra los mismos órganos públicos.

e) Procedimientos especiales. - Los contenidos en diversas leyes específicas, en razón a su materia y que tienden a la creación de diversos actos.<sup>121</sup>

Por la finalidad que persigue esta Tesis, sólo se hará referencia a los procedimientos administrativos sancionadores.

Precisamente en esta clase de procedimientos se manifiesta con mayor detalle la forma en que actúa o se conduce legalmente la administración frente a los particulares o personas en particular (privadas o de derecho público).

En otro orden de ideas, a través de los mismos se obliga a los órganos públicos y a los particulares, a cumplir con las normas de derecho positivo, estableciendo una sanción determinada y prevista en la ley.

Por tal motivo tienen una naturaleza jurisdiccional desde el momento en que implican la afectación de un interés particular o determinado, mediante reglas que son propias de un proceso, pero que a su vez garantizan la legalidad del acto definitivo o resolución.

---

<sup>121</sup> Ibidem. Pp. 278.

En una interesante recopilación de exposiciones producto de "Las Primeras Jornadas de Derecho Administrativo" realizadas en la Ciudad de Buenos Aires, del 1º al 4 de noviembre de 1972 y auspiciadas por el reconocido tratadista Dr. Manuel María Díez, entonces Director de la Revista Argentina de Derecho Administrativo, el Dr. Atanasio Hernán Celorrio disertó de manera muy detallada el tema que nos ocupa en la ponencia intitulada "Recursos contra el Acto Administrativo de Naturaleza Jurisdiccional."<sup>122</sup>

En esa exposición, el Dr. Atanasio Hernán sostiene que en la práctica administrativa "es evidente y nadie lo niega que existen órganos que tienen competencia para decidir reclamos interpuestos por particulares afectados, competencia que algunas veces les ha sido estatuida por disposición del Ejecutivo, quien a su vez las tiene originariamente por prescripción constitucional; y otras, les ha sido diferida por la ley formal especial: es decir, que son órganos con potestad para componer intereses controvertidos y, por ende, con competencia para dictar actos administrativos jurisdiccionales; pues, precisamente, los actos que materializan el ejercicio de esa potestad son los actos administrativos jurisdiccionales."<sup>123</sup>

Así pues el Doctor Hernán, definió al acto administrativo jurisdiccional de la siguiente forma:

"Habrá acto administrativo jurisdiccional siempre que en ejercicio de una facultad legal, a raíz de una reclamación del administrado, se dicte decisión, expresa y fundada, reconociendo o desestimando el derecho invocado, cualquiera que sea el órgano que al efecto actúe."<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> HERNAN CELORRIO, Atanasio. Recursos contra el Acto Administrativo de Naturaleza Jurisdiccional, en "Acto y Procedimiento Administrativo. Varios autores. Ed. Plus Ultra. 1ª ed. Buenos Aires, Argentina 1975. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNBA. t.p. 117.

<sup>123</sup> Idem.

<sup>124</sup> Id.

Y finalmente señala sus características, que en resumen son las siguientes:

a) "Presenta un régimen peculiar, en cuanto a mayores dimensiones que los caracteres comunes del simple acto administrativo.

b) En lo formal, debe garantizar el respeto de las garantías del debido proceso.

c) Su emisión puede estar fundada en una atribución propia o delegada del ejecutivo, o bien, en una atribución especificada por ley formal, caso en el cual también en algunos supuestos, es admisible su delegabilidad."<sup>125</sup>

En ese tenor, de conformidad con su regulación (artículos 576 a 583 del Código Financiero del Distrito Federal), el procedimiento de responsabilidad resarcitoria es de naturaleza jurisdiccional, en el sentido señalado además por José Becerra Bautista,<sup>126</sup> en tanto que constituye una instancia legal, donde se determina una situación jurídica, con el desahogo de formalidades esenciales de procedimiento y que culmina con una resolución definitiva.

Por tal razón, a los probables responsables en este tipo de procedimientos, la autoridad administrativa les reconoce y observa las formalidades esenciales de todo procedimiento seguido en forma de juicio; esto es, se cumple con la notificación de inicio, se señala una etapa de ofrecimiento y desahogo de pruebas, existe un término para formular alegatos y, finalmente, se dicta una resolución definitiva.

Contra esa resolución, como se tratará más adelante, el afectado tiene a su alcance los medios legales para impugnar. Lo que significa que, en todo caso, dichas resoluciones quedan a la decisión de los tribunales competentes para fallar sobre su validez o nulidad.

---

<sup>125</sup> HERNAN CELORRIO, Atanasio. op. cit. Pp.118.

<sup>126</sup> BECERRA BAUTISTA, José. *El Proceso Civil en México*. Edit. Porrúa. 8ª ed. México. 1980. pág 5: "jurisdicción es la facultad de decidir. Con fuerza vinculativa para las partes. en una determinada situación jurídica controvertida". Citando a DUELNELL US (Opera omnia, Venecia. 1857): Es la potestad de conocer (notio) y de juzgar (judicium) una causa. Con la potestad anexa de ejecutar lo juzgado(exsecutio)".Resumiendo: " Es el conocimiento de una controversia. Con la facultad de decidirla y la potestad para ejecutar lo resultado sentenciado".

Retomando lo relativo a los requisitos de procedibilidad, el Código Financiero en sus artículos 577 (parte específica) y 677 (parte general), dispone que toda solicitud que se presente a la Procuraduría Fiscal con la finalidad de iniciar un procedimiento resarcitorio, deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) Constar por escrito, en español, sin tachaduras ni enmendaduras.
- b) Nombre, número telefónico, denominación o razón social del promovente.
- c) Dirigida al Procurador Fiscal del Distrito Federal.
- d) Consideraciones de hecho a través de las cuales el solicitante tuvo conocimiento de los probables daños y perjuicios a la hacienda pública del Distrito Federal.
- e) Domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del Distrito Federal y nombre de la persona autorizada para ello.
- f) Monto histórico de los probables daños y perjuicios.
- g) Anexar en original o copia certificada la documentación en que se sustente la promoción.
- h) Nombres de los servidores públicos y particulares involucrados.
- i) Firma del interesado o de su representante legal o, en su defecto, huella digital.

En caso de no cumplirse con alguno de éstos requisitos, la Procuraduría Fiscal requerirá al solicitante para que en un plazo de 5 días hábiles cumpla con el requisito omitido.

En la situación de no subsanarse dicha omisión en el plazo indicado, se tendrá por no presentada la solicitud.

De acuerdo con la normatividad vigente, para iniciar el fincamiento del procedimiento es necesario observar los requisitos que para la solicitud establece el Código Financiero del Distrito Federal.

Por lo que hace a los asuntos remitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda de la asamblea legislativa del Distrito Federal, debe tratarse de un pliego de observaciones que no haya sido subsanado o solventado por los implicados en los hechos. Sin embargo, ello presenta algunos problemas, toda vez que no existe procedimiento para acreditar la solventación de dichos pliegos de observaciones.

Como vimos en el capítulo anterior, la revisión de la Cuenta Pública por parte del órgano fiscalizador legislativo, finaliza con un dictamen final, que va acompañado de una serie de documentos, entre los cuales se encuentran los pliegos de observaciones y que contienen la descripción de las irregularidades detectadas, de los cuales se ha podido advertir en la práctica, que los probables responsables del procedimiento resarcitorio desconocen el contenido de dichos pliegos o bien, después de haber acreditado pruebas en descargo de las irregularidades que se les imputan, se acredita que nunca fueron enterados del fallo final que resolvía como no solventado el pliego correspondiente.

Esto se debe a una laguna legal que debiera corregirse para incorporar un verdadero procedimiento de solventación de los pliegos de observaciones que emite la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> En la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como tampoco en su Reglamento, se regula lo concerniente al procedimiento para acreditar o no la solventación de un Pliego de Observaciones. Tampoco la forma de hacer del conocimiento a los servidores público y los particulares involucrados de las irregularidades que por virtud de la revisión de la Cuenta Pública se les imputan de manera directa por sus actos u omisiones.

## 4.2. ACTO DE INICIO NOTIFICACIÓN.

Por disposición del artículo 580 del Código Financiero del Distrito Federal "para el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria deberá notificarse previamente al responsable del inicio del procedimiento...".<sup>128</sup>

La notificación constituye entonces el primer acto que formaliza el fincamiento del procedimiento de responsabilidad resarcitoria.

Lo que se notifica es un acuerdo del funcionario facultado para hacerlo,<sup>129</sup> dirigido al probable responsable (servidor público o particular), fundado y motivado, mediante el cual se hace de su conocimiento que ha sido emplazado a un procedimiento de responsabilidad resarcitoria.

Además, en dicho acuerdo u oficio se hace de su conocimiento que tiene quince días hábiles para exponer lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que estime pertinentes para desvirtuar las irregularidades que se le imputan. Asimismo se le informa la ubicación de las oficinas dónde se encuentra el expediente respectivo, así como el horario para su consulta.

Ahora bien, por la naturaleza del acto administrativo de inicio, el Código Financiero dispone en su artículo 681 y 125 que debe notificarse de manera personal y por escrito (observando una debida fundamentación y motivación):

"Artículo 681. - Las notificaciones de los actos administrativos se harán:

I. Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos; ..."<sup>130</sup>.

<sup>128</sup> Artículo 580 del Código Financiero del Distrito Federal.

<sup>129</sup> Procurador Fiscal Subprocurador de Asuntos Penales y Juicios Sobre Ingresos Coordinados en términos de los artículos 36 y 91 del *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*.

<sup>130</sup> Artículo 681, *Código Financiero del Distrito Federal*. Compilación de Leyes del Distrito Federal.

"Artículo 123. - Los actos administrativos que deben ser notificados deberán contener por lo menos los siguientes requisitos:

- I. Constar por escrito;
- II. Señalar la autoridad que lo emite;
- III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, causa, objeto o propósito de que se trate, y
- IV. Ostentar la firma autógrafa del funcionario competente que lo emite y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que va dirigido....

Si se trata de actos administrativos que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad."<sup>131</sup>

Por disposición legal, las notificaciones deberán hacerse, a más tardar, durante los veinte días siguientes al en que se dicten las resoluciones o actos respectivos.

Sobre la notificación, es necesario señalar que el texto original de la fracción IV del artículo 495 A del Código Financiero del Distrito Federal, establecía:

"IV. Precisar los nombre y domicilios de los servidores públicos y particulares involucrados."

Sin embargo, por Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 16 de mayo del 2002, se reformó dicho texto para quedar como sigue:

"IV. Precisar los nombres de los servidores públicos y particulares involucrados."<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> Artículo 123. *Código Financiero del Distrito Federal*. Compilación de Leyes del Distrito Federal.

<sup>132</sup> Retorna a la tracción IV del Artículo 495 del *Código Financiero del Distrito Federal* del Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 16 de mayo del 2002.

De esta forma, legalmente la solicitud de fincamiento se cumple con la sola indicación del nombre del probable responsable.

Aquí cabe hacerse la pregunta sí, de conformidad con la naturaleza del procedimiento (de tipo jurisdiccional), la Procuraduría Fiscal debe realizar actos de investigación para localizar al probable responsable, además de las facultades de comprobación que llevará a cabo para determinar la responsabilidad resarcitoria, toda vez que se estaría siendo juez y parte al decidir e investigar, o visto de otra manera, el procedimiento dejará de ser sólo acusatorio para transformarse además en inquisitorio.

Sin considerar las razones que debió tener el legislador para decidir dicha reforma, que desde cualquier óptica no tiene justificación, debe entenderse que para obtener los datos que permitan identificar el domicilio de los probables responsables, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal hace uso de todos los medios, registros y datos de naturaleza fiscal que permitan esa localización.

Actualmente se volvió a reformar dicha fracción adicionándola a la fracción V del artículo 577 del Código Financiero que sustenta lo siguiente. Precisar los nombres y domicilio de los servidores públicos y particulares involucrados.

Sin embargo, no debe pasarse por alto que existen ciertas reservas que contempla el artículo 124 del Código Financiero del Distrito Federal:

"Artículo 124 del Código Financiero. -El personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo que concierne a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación. Dicha reserva no comprenderá los casos que señale este Código ni aquellos en que deban suministrarse datos a los

funcionarios encargados de la administración de la Hacienda Pública del Distrito Federal; a la Procuraduría Fiscal para efectos de procesos contenciosos administrativos, resoluciones de recursos, instauración de procedimientos de fincamiento de responsabilidad resarcitoria y presentación de denuncias o querellas de carácter Penal; a los órganos encargados de la fiscalización del Gobierno del Distrito Federal, para efectos del desarrollo de auditorías a los procesos de revisión y actualización de padrones; al Ministerio Público en sus funciones de investigación y persecución del delito, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal; a los tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias o cuando la información deba proporcionarse en virtud de convenios de intercambio de información que la Secretaría suscriba.<sup>133</sup>

De esta forma, en la práctica y para observar los principios de legalidad, sencillez, celeridad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe que rigen los procedimientos establecidos en el mismo Código Financiero,<sup>134</sup> se entiende que el uso de la información fiscal se hace siempre en defensa del interés de la hacienda pública que se vio afectada por los hechos que motivaron el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria.

Ahora bien, los artículos 683 y 684 del Código Financiero, establecen las reglas para realizar la notificación de carácter personal:

"Artículo 683. - Las notificaciones personales se harán en el último domicilio que la persona a quién se deba notificar haya señalado ante las autoridades fiscales en el procedimiento administrativo de que se trate, a falta de señalamiento, se estará a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 681 de este Código".

<sup>133</sup> Artículo 124 del Código Financiero del Distrito Federal. Compilación de leyes del Distrito Federal..

<sup>134</sup> Ibidem. Artículo 668.

Se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal, a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que se le espere a una hora fija del día siguiente, si la persona que se encuentre en el domicilio se negare a recibir el citatorio, la cita se hará por instructivo que se fijará en la puerta del domicilio y el notificador hará constar esta situación en el acta que al efecto levante.

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

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

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

De las diligencias en que conste la notificación o cita, el notificador tomará razón por escrito.”<sup>135</sup>

“Artículo 684. - Para efectos del citatorio a que se refiere el artículo 683 de este Código, el mismo para su validez deberá contener:

I. Fecha en que se realiza el citatorio considerando el día, mes y año;

II. Nombre de la persona a quién va dirigido el citatorio, así como la fecha en la que se le cita, indicando hora, día, mes y año;

---

<sup>135</sup> Ibi, Artículo 683

III. Domicilio en que se le cita, y

IV. Nombre o, en su caso, la referencia de la persona a la que se le entregó el citatorio, su firma y para el caso de que la misma no supiera leer o escribir, estampará su huella digital, salvo que se negare a ello, caso en el cual el notificador asentará esa cuestión, sin que ello afecte la validez del citatorio.”<sup>136</sup>

Otras circunstancias relacionadas con la notificación son: el momento en que surte efectos y el cómputo de los términos.

De conformidad con el artículo 688 del código que se comenta, las notificaciones personales surten efectos a partir del día siguiente hábil de la fecha en que se practiquen; en el caso de notificación omitida o irregular, al día siguiente hábil en que el interesado o su representante se haga sabedor de la misma.

Por lo que hace a los términos, “salvo disposición en otras leyes o resoluciones, éstos se computarán a partir del día hábil siguiente al en que surta efectos la notificación o en que se realicen los hechos o las circunstancias que las mismas disposiciones legales o resoluciones administrativas prevengan.”<sup>137</sup>

#### **4.2.1. Prescripción y Caducidad.**

Estos son dos efectos jurídicos que devienen del inicio o no del procedimiento de responsabilidad resarcitoria.

En la doctrina de Derecho Civil, se consideran como formas de extinción de las obligaciones.

---

<sup>136</sup> Ibidem, Artículo 685.

<sup>137</sup> Ibidem, Artículo 689.

Por lo que hace a la prescripción, nuestra legislación la conceptúa desde una perspectiva formalista:

"Artículo 1135. - Prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la Ley."<sup>138</sup>

Habiendo entonces prescripción positiva y negativa, para el propósito del tema nos interesa ésta última:

"Artículo 1158. - La prescripción negativa se verificará por el sólo transcurso del tiempo fijado por la ley."<sup>139</sup>

Sin embargo, el maestro Manuel Bejarano precisa que, en estricto sentido, la prescripción no extingue la obligación:

"Aunque suele estudiarse entre las formas extintivas de las obligaciones, lo cierto es que la prescripción no entraña su eliminación, porque solamente las transforma en obligaciones naturales... Luego entonces, si no extingue la obligación, ¿extingue la acción?... -entendida como la facultad de acudir ante la autoridad jurisdiccional en solicitud de decisión jurídica sobre intereses en pugna-, ...tampoco la extingue." Y finalmente expone: "Entonces ¿qué extingue la prescripción? Extingue la facultad de ejercer coacción legítima sobre el deudor. De ahí que éste tenga una excepción perentoria para oponerse a la coerción: la excepción de prescripción. El deudor de un crédito prescrito, que se resiste a pagar, no incurre en responsabilidad civil, pues no comete hecho ilícito. Su falta de pago no es ya antijurídica. La prescripción, vista desde tal perspectiva, es una excluyente de responsabilidad civil."<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> Artículo 1135. *Código Civil Federal.*

<sup>139</sup> *Ibidem* Artículo 1158.

<sup>140</sup> BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Op. cit. Pp. 489

Por lo que hace a la caducidad, Ernesto Gutiérrez y González, citado por Bejarano, señala que esta institución parte del Derecho Romano, de las "Leyes Caducarias" <sup>141</sup> y que originalmente fue "una sanción condicionada por no realizar voluntaria y conscientemente un determinado hecho positivo; sanción que impedía el nacimiento de un derecho." <sup>142</sup>

El mismo Manuel Bejarano nos indica que "la palabra caducidad proviene del verbo latino *cadere* que significa caer, y la institución consiste, hasta la fecha, en la decadencia o pérdida de un derecho -nacido o en gestación- porque el titular del mismo ha dejado de observar, dentro de determinado plazo, la conducta que la norma jurídica imponía como necesaria para preservarlo." <sup>143</sup>

Ahora bien, en cuanto a las diferencias entre ambas instituciones, el autor que se comenta concluye indicando:

- a) "La prescripción no extingue los derechos y la caducidad sí.
- b) La prescripción siempre es legal y la caducidad puede ser también convencional.
- c) La prescripción sólo afecta a derechos ya nacidos y la caducidad también suprime derechos en gestación.
- d) La prescripción se puede interrumpir, mientras que la caducidad sólo se suspende.
- e) La *ratio iuris* es distinta: la prescripción se impone como una consecuencia de la inactividad del acreedor que ha descuidado ejercitar sus derechos, lo cual hace suponer que los ha abandonado. Por eso puede interrumpirse. La

---

<sup>141</sup> *Leyes Julia de Maritandis (J)raibus y Julia et Papia Poppaea*, votadas en Roma en tiempos del emperador Augusto. *Ibidem*, pag. 471.

<sup>142</sup> BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. *Op. cit.* Pp.498

<sup>143</sup> *Idem*.

intención del legislador es sancionar esa inactividad y dar seguridad a las relaciones jurídicas. En cambio, la caducidad está inspirada en el propósito de asegurar la realización de cierta conducta dentro de un lapso determinado, ya sea porque el hecho en sí sea deseable, o bien porque quiera limitarse su verificación a dicho periodo temporal.

f) Para impedir que ocurra la prescripción, el titular debe ejercer el derecho mismo. Para evitar que sobrevenga la caducidad, debe realizar una conducta que puede no consistir en la ejecución del mismo derecho."<sup>144</sup>

Retomando el tema de este Capítulo y por lo que se refiere a la prescripción, se debe considerar lo señalado anteriormente, en el sentido de que la responsabilidad resarcitoria tiene la naturaleza de un crédito fiscal.

De esta forma, el artículo 73 del Código Financiero del Distrito Federal establece que "el crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de tres años."<sup>145</sup>

Esto es, la obligación de pago de un crédito fiscal prescribe a favor del deudor y en contra de la autoridad fiscal, por el simple transcurso del término legal.

El término legal para que opere la prescripción del crédito fiscal inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido.

Además, ese término sólo puede interrumpirse con cada gestión de cobro que se notifique o se haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste último respecto a la existencia del crédito.

Se considera "gestión de cobro" en términos del citado artículo 73, "cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor."<sup>146</sup>

<sup>144</sup> BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Op. Cit. Pp 499 y 500.

<sup>145</sup> Artículo 73. Código Financiero del Distrito Federal

<sup>146</sup> Artículo 73 Código Financiero del Distrito Federal.

En conclusión, el término de prescripción para que la autoridad fiscal pueda exigir el pago del monto determinado en un procedimiento de responsabilidad resarcitoria, es de tres años.

Sobre el tema de la caducidad de las facultades de la Procuraduría Fiscal para determinar responsabilidades resarcitorias, ésta opera en el plazo de cinco años, de conformidad con el artículo 121 del Código Financiero del Distrito Federal.

Dicho plazo comenzará a contarse a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera cometido la conducta que causa el daño o perjuicio a la hacienda pública local. Este plazo no está sujeto a interrupción, pero sí puede suspenderse a partir del momento en que la autoridad fiscal ejerza las Facultades de comprobación.

En el caso de operar esta suspensión, inicia con la notificación del ejercicio de las facultades de comprobación y concluye en el momento en que notifique la resolución definitiva.

Sin embargo, esa suspensión está condicionada a que dentro de un plazo de seis meses siguientes al inicio de las facultades de comprobación, se dicte la resolución definitiva. Si se excede el plazo indicado, se entenderá que no hubo suspensión.

Lo anterior significa que la caducidad de las facultades para resolver responsabilidades resarcitorias opera para la Procuraduría Fiscal, pero debe considerarse que la misma corre a partir de que se generó la conducta que ocasionó la afectación a la hacienda pública.

En ese sentido, en aquellos casos que inicien a solicitud de la Contaduría Mayor de Hacienda, es necesario que la tarea de fiscalización que ésta realice sobre el ejercicio del gasto público, tome en cuenta el plazo de caducidad que corre finalmente para la Procuraduría Fiscal.

Ello, en virtud de que la suspensión de la caducidad sólo existirá si se cumple la condición de resolver en un plazo de seis meses la responsabilidad resarcitoria.

#### **4.3. PERIODO PROBATORIO Y DE ALEGATOS.**

En un procedimiento administrativo de naturaleza jurisdiccional como el que se estudia, en donde la autoridad va a decidir o resolver sobre la aplicación de la norma a un caso concreto con la finalidad de sancionar la probable comisión de una conducta ilícita que produjo una afectación a la hacienda pública, debe asegurarse la legalidad de dicha resolución con base en las pruebas que acrediten cada postura:

- a) La que tiende a demostrar la causación del daño o perjuicio y por ende la existencia de la responsabilidad (obligación) de resarcir, y
- b) Aquella que pretende acreditar su no participación en los hechos o la no causación de la afectación invocada.

En realidad y como se observa, estamos en presencia de una controversia de por dos pretensiones: primero la de acreditar la afectación patrimonial y la participación de los señalados culpables de la misma, y segundo de demostrar la no afectación o, existiendo ésta, la no participación en la misma de los presuntos culpables, o ambas al mismo tiempo.

La autoridad tiene el deber de resolver y para poder hacerlo, tiene que considerar, desahogar y valorar las pruebas que se le presenten para acreditar esos extremos de conformidad con la ley.

Se trata de demostrar "hechos", como acontecimientos que produjeron el daño o perjuicio a la hacienda pública y que puede ser imputable a una persona o sujeto.

Aquí debemos anotar lo señalado en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal:

"Artículo 284. - Solo los hechos están sujetos a prueba, así como los usos y costumbres en que se funde el derecho."<sup>147</sup>

Frente al deber de la autoridad de resolver considerando los elementos de prueba que se tienen al alcance, existe el derecho de aquellos que pueden verse obligados a resarcir por efecto de la resolución, de ofrecer aquellas pruebas y que así lo prevé el artículo 285 del Código de Procedimientos Civiles:

- a) Produzcan convicción en quién resuelve,
- b) Estén permitidas por la ley, y
- c) Se refieran a los puntos cuestionados.

Pero precisamente en esto encontramos una diferencia sustancial con el proceso jurisdiccional, en cuanto al principio de la carga de la prueba atribuible sólo a las partes en conflicto. En el procedimiento de naturaleza jurisdiccional, la autoridad administrativa puede allegarse datos y elementos que permitan perfeccionarlo para resolver apegado estrictamente a la legalidad, pues finalmente se trata de expedir un acto que puede, ahora sí, someterse a la actuación de los tribunales Judiciales en un proceso.

Ante la ausencia de un conflicto de intereses particulares, con la existencia de partes que constantemente accionan y someten sus pretensiones ante un órgano jurisdiccional en busca de una sentencia favorable, como sucede en

---

<sup>147</sup> Artículo 284, Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

el proceso, aquí se trata de conocer si existió o no la afectación en la hacienda pública y, en su caso, si es atribuible a las personas señaladas como probables responsables y sin mayor intervención del órgano que solicitó el procedimiento.

Lo que es común tanto en procesos como en procedimientos, es que el legislador ha establecido "medios probatorios", los cuales deben ser ofrecidos, admitidos, desahogados y valorados en una etapa o fase determinada.

En el procedimiento que nos ocupa, los artículos 580, 581 Y 582 del Código Financiero del Distrito Federal, establecen las etapas que lo componen, desde la notificación de inicio hasta la resolución, pasando por el ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que, de conformidad con este ordenamiento, para todo lo no previsto y a falta de norma expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho común, cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho público.<sup>148</sup>

"Artículo 580. Para el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria deberá notificarse previamente al responsable del inicio del procedimiento, para que éste dentro de los quince días siguientes exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que estime pertinentes para desvirtuar las irregularidades que se le imputan.

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

---

<sup>148</sup> Artículo 36 párrafo II del Código Financiero del Distrito Federal.

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

Terminada la etapa de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, se le concederá a cada probable responsable un término de cinco días para que alegue lo que a su interés jurídico corresponda.

Una vez que se haya oído al o los probables responsables, desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, y transcurrido el término a que hace mención el párrafo anterior, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal declarará concluida la tramitación del procedimiento y dentro de los quince días siguientes dictará la resolución que corresponda.<sup>149</sup>

En resumen, el artículo 580 establece cuatro fases del procedimiento:

- a) De inicio. Que se da desde el momento en que surte efectos la notificación correspondiente o de que el probable responsable se hace sabedor de la misma.
- b) Primer acto de comparecencia o de conocimiento. Comprendiendo el plazo de quince días que tiene el probable responsable, con la finalidad de exponer lo que a su derecho convenga y tengan oportunidad de consultar los expedientes y, en su caso, solicitar las copias certificadas que consideren convenientes para su defensa.
- c) Probatoria. Que se da con el ofrecimiento de pruebas, al cual recae un acuerdo de la autoridad en el sentido de admitirlas o no y culmina con su desahogo

---

<sup>149</sup> Artículo 580, Código Financiero del Distrito federal.

d) De Alegatos. Que inicia a partir de concluida la etapa anterior y comprende un término de cinco días para exponer los razonamientos de hecho y de derecho, tomando como sustento las constancias que obran en el expediente.

e) De Resolución. Una vez concluida la instrucción del procedimiento, la autoridad tiene un término de quince días para dictar resolución fundada y motivada.

En la etapa probatoria el probable responsable que tiene conocimiento de los hechos que se le imputan y de los documentos que hasta ese momento así lo acreditan, tiene a su favor el derecho de aportar otros datos y elementos probatorios que desvirtúen esas dos circunstancias.

De acuerdo con el artículo 582 del ordenamiento en comento, en el procedimiento resarcitorio son admisibles todo tipo de pruebas, con la excepción de:

a) Aquellas que no tengan relación con los hechos controvertidos.

b) La testimonial.

c) La confesional de las autoridades mediante absolucón de posiciones directas.

Respecto a las pruebas supervenientes, que son aquellas de las que tuvo conocimiento el probable responsable después de transcurrido el periodo para su ofrecimiento, podrán presentarse siempre y cuando no se haya dictado la resolución que ponga fin al procedimiento.

Por ello, una vez que se presenta una prueba superveniente y es admitida, si ya ha concluido el procedimiento, el término de quince días para dictar resolución inicia a partir del día siguiente de su desahogo.

El artículo 581, indica reglas generales tanto para el escrito de comparecencia como para el ofrecimiento de pruebas documentales:

"Artículo 581. El escrito mediante el cual el probable responsable deberá exponer lo que a su derecho convenga y, en su caso, aportar las pruebas que estime pertinentes para desvirtuar las irregularidades que se le imputan, deberá contener lo siguiente:

I. Nombre, denominación o razón social del probable responsable, así como su domicilio en el Distrito Federal para oír y recibir notificaciones;

II. La fecha en que fue notificado o tuvo conocimiento del inicio del procedimiento resarcitorio;

III. Las consideraciones de hecho y de derecho que a sus intereses convenga, y

IV: Las pruebas.

El probable responsable deberá acompañar a su escrito, original o copias certificadas de las pruebas documentales que ofrezca y, en su caso, el dictamen pericial.

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

Cuando no se cumpla con alguno de los requisitos anteriores, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal requerirá al probable responsable para que, en un plazo de cinco días, cumpla con el requisito omitido, apercibiéndolo de que en caso de no subsanarse la omisión, se tendrá por no presentada su promoción, o bien, las pruebas ofrecidas, según sea el caso.<sup>150</sup>

Respecto a la valoración de las pruebas, el artículo 582 dispone que "la confesión expresa del probable responsable hace prueba plena, así como las presunciones legales que no admitan prueba en contrario y los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos.

Pero si en éstos últimos se contienen declaraciones o manifestaciones de particulares, sólo demuestran plenamente que las mismos se hicieron ante la autoridad que los expidió, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado."<sup>151</sup>

Finalmente, en todos los demás medios de prueba, la autoridad deberá exponer los razonamientos lógico-jurídicos que haya considerado para la valoración de las pruebas.

Por lo que hace a los alegatos, es reconocido en doctrina y por criterio jurisprudencial que constituyen una de las formalidades esenciales de todo procedimiento seguido en forma de juicio.

Ciertamente y en apoyo a lo anterior José Becerra Bautista, afirma que los alegatos "son las argumentaciones jurídicas tendientes a demostrar al tribunal la aplicabilidad de la norma abstracta al caso controvertido, con base en las pruebas aportadas por las partes."<sup>152</sup>

<sup>150</sup> Artículo 581 último párrafo del Código Financiero del Distrito Federal.

<sup>151</sup> *Ibidem*, artículo 582.

<sup>152</sup> BECERRA BAUTISTA, José. Op. Cito. Pp. 155.

En el derecho procesal, como menciona el mismo autor, el alegar no consiste en un deber de las partes, sino más bien se trata de una "necesidad o carga procesal, toda vez que la falta de alegatos produce consecuencias desfavorables a quién los omite, pero nada más." <sup>153</sup>

Por ello, se considera que los Alegatos son una formalidad esencial del procedimiento, porque se da oportunidad a los interesados de expresar su propia valoración de las pruebas aportadas y desahogadas, en busca de la aplicación de la norma al caso controvertido.

La legalidad del procedimiento quedaría conculcada si no existiera la oportunidad de que, en un término razonable, se pueda alegar para sostener la acción o desvirtuar los hechos que se imputan y que de ello quede constancia para ser tomados en cuenta por el juzgador.

En efecto, las pruebas y los alegatos constituyen formalidades esenciales que deben observarse para garantizar el apego a garantías de legalidad y seguridad jurídica a favor de gobernados por parte de los órganos encargados de decidir controversias o conflictos de intereses.

Si embargo, y como ya se observó en el capítulo anterior, al ser un procedimiento de naturaleza jurisdiccional, en virtud de ser producido por un acto administrativo representado como un crédito fiscal, pero que resuelve un hecho controvertido y que ante dicha controversia que existe desde el momento en que la Contaduría Mayor de Hacienda u otra autoridad de naturaleza administrativa, en ejercicio de su competencia descubren irregularidades que causaron un daño o perjuicio a la hacienda pública y que es imputable a determinados servidores públicos particulares, es clara la confusión que en un momento dado puede llegar a existir para los involucrados presuntos responsables.

o

---

<sup>153</sup> Idem

Lo anterior es así en razón de que el órgano o ente que acciona, mediante una solicitud, el fincamiento de un procedimiento resarcitorio, lo hace ante una autoridad resolutora (en este caso Procuraduría Fiscal del Distrito Federal), que no es un juez ni mucho menos trata de alcanzar cosa juzgada a través de una sentencia. Simplemente se instaura un procedimiento administrativo, donde únicamente interactúa con el órgano resolutor, la persona o personas a quien(es) se le(s) imputan las irregularidades de la afectación patrimonial al ente público.

Esto es, el órgano administrativo solicitante no tiene en el procedimiento mas importancia que el haberlo iniciado a trámite. En otras palabras, no es parte, con todas las repercusiones y consecuencias que esto genera.

Pero ¿qué pasa en aquellos casos de irregularidades que se encuentren en la hipótesis del artículo 576 del Código Financiero del Distrito Federal y que sean descubiertos por la misma Procuraduría Fiscal, es decir, por la misma autoridad que va a fincar el procedimiento?

¿Hasta qué punto se garantizan las formalidades esenciales de este procedimiento?

Estas interrogantes serán contestadas en su momento en el último Capítulo de esta tesis.

#### **4.4. LA RESOLUCIÓN Y SUS EFECTOS.**

La resolución en la que se determina la responsabilidad resarcitoria, deberá estar debidamente fundada y motivada por la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, cumpliendo con los requisitos que para tal efecto dispone el artículo 576 del Código de la materia:

a) Se deberán precisar los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o por los particulares en su caso, así como los daños y perjuicios causados, o bien los que en puedan llegar a producirse;

b) Se deberá establecer el tipo de responsabilidad que corresponda a cada sujeto que se haya determinado como responsable, y

c) Deberá precisarse la cantidad líquida que corresponda al daño o perjuicio, según sea el caso.

Aunque no lo indica la ley, formalmente la resolución que pone fin al procedimiento puede tener dos efectos:

a) Absolutoria.- Cuando de los datos y elementos que obran en el expediente, se determina que no procede el fincamiento de la responsabilidad y que puede sobrevenir a su vez por varias causas:

1. Porque no existió el daño o perjuicio a la hacienda pública.
2. Porque no fue posible acreditar ese daño o perjuicio en contra de persona alguna.
3. Porque operó la caducidad de las facultades para fincar este tipo de responsabilidad.
4. Porque no fue posible notificar el inicio del procedimiento, al no contar con datos precisos de los probables responsables.

b) Condenatoria.- Si resuelve y finca la responsabilidad de resarcir a cargo de aquellos encontrados como responsables y fijando la cantidad líquida que como crédito fiscal les será exigible a través de los medios y procedimientos legales creados al efecto.

Para este tipo de resolución se hace necesario contar con un dictamen técnico-contable que determine el monto histórico de ese daño y perjuicio, así como la actualización aplicada con base en los factores establecidos en el Código Financiero del Distrito Federal.

“Estos factores consideran el tiempo transcurrido y los cambios de precios en el país. Dicho factor se obtiene dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor que determine el Banco de México conforme a la legislación aplicable, del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo.”<sup>154</sup>

La resolución en general es un acto definitivo porque pone fin al procedimiento, dejando a salvo los medios legales que tienen los responsables, para impugnarlo buscando su invalidez o nulidad.

Al respecto, la resolución de condena o condenatoria, es la que da existencia jurídica a la obligación de resarcir que se proyecta en la forma de un crédito fiscal. Dicho crédito fiscal queda firme, por haber sido consentido o en razón de no haber sido anulado a través de los medios de impugnación, ya sea por recurso o una resolución de un órgano jurisdiccional, pudiendo exigirse de manera coactiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Finalmente, no se terminaría del todo con este punto si se omitiera señalar que la resolución que confirma la responsabilidad resarcitoria es independiente de otros tipos de responsabilidad que puedan atribuirse a los sujetos implicados en los hechos, por lo que pueden coexistir y ejercerse paralelamente con este procedimiento.

---

<sup>154</sup> Artículo 63 del Código Financiero del Distrito Federal.

#### 4.5. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

Como ya se indicó, una vez que se encuentra firme la obligación de la resolución resarcitoria, que determina la cantidad líquida a cargo de los responsables, surge el crédito fiscal. Es entonces cuando se pone a trabajar la maquinaria administrativa coactiva para exigir y garantizar el pago de esa obligación fiscal. Aquí es donde se da con mayor claridad la actuación del denominado Fisco.

Sin embargo, para poder entender este procedimiento es necesario repasar brevemente lo concerniente a la materia:

Comenzaremos citando al autor Flores Zavala, quien afirma que: "se puede conceptuar al fisco, como el Estado considerado como titular de la Hacienda Pública y por lo mismo con derecho para exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a su favor y con la obligación de cubrir las que resulten a su cargo."<sup>155</sup>

Asimismo, el tratadista Martínez López, define al fisco como "el conjunto de organismos centralizados de la Secretaría de Hacienda, encargados de determinar la existencia de los créditos fiscales, fijar su importe líquido y exigible, percibirlo y cobrarlo en su caso, constituye el Fisco".<sup>156</sup>

Resumiendo, con base en los anteriores conceptos podemos entender por Fisco al conjunto de entes, órganos o entidades de derecho público, pertenecientes a la administración centralizada o autónomos encargados de ejecutar las leyes fiscales, determinando la existencia de créditos fiscales, fijando su importe líquido exigible, percibirlos y cobrarlos en su caso, a través del procedimiento administrativo de ejecución.

El maestro Martínez López ha expresado al respecto que "cuando el Fisco ejerce su función recaudadora y sancionadora, obra como autoridad, pero en los juicios que ocasiona la inconformidad de los causantes contra las

<sup>155</sup> FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Cap. 117. ed. Porrúa. Mexico. 1985. pp 14

<sup>156</sup> *Ibidem*. Pp. 22.

resoluciones o procedimientos de las autoridades tributarias, el Fisco queda sujeto al mismo plan de igualdad procesal que el opositor. <sup>157</sup>

Efectivamente, Martínez López, explica que "el primer privilegio del Fisco es que sus determinaciones son de aplicación inmediata, esto es, por virtud de ellas las autoridades fiscales pueden exigir el pago de los créditos a favor del Estado..."<sup>158</sup>

Ese privilegio del Fisco, que se conoce con el nombre de "ejecutoriedad de las resoluciones fiscales", está explicado en el extracto del siguiente fallo del entonces Tribunal Fiscal de la Federación:

"Pero es necesario hacer notar claramente que en cualquier caso, ya sea que se trate de obligaciones directamente emanadas de la ley, o de obligaciones derivadas de un contrato, se requiere que el Estado como persona de Derecho Público dicte una resolución que al mismo tiempo que establezca unilateralmente derecho al cobro, ordene la percepción inmediata de la prestación que se adeuda; sin esta resolución unilateral, denominada en la doctrina extranjera "resolución ejecutoria" y en nuestra legislación "acto o resolución determinante de crédito exigible", no es posible que en caso alguno pueda pretender el cobro del crédito por la vía administrativa."<sup>159</sup>

Para el Doctor Ignacio Burgoa, la actuación del Fisco en el ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución, encuentra su fundamento constitucional en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política que establece:

"... también están permitidas la aplicación o la adjudicación de los bienes de una persona a favor del Estado cuando dichos actos tengan como objetivo el pago de créditos fiscales resultantes de impuesto o multas, y para cuya

<sup>157</sup> MARTÍNEZ LOPEZ. Luis. Op. cit. pp. 22.

--- *ibidem*. íp. 22.

<sup>159</sup> Pleno de 16 de noviembre de 1937: "Tomo de Tesis Jurisprudenciales de la Reviste del Tribunal". pp. 508.

realización las autoridades administrativas están provistas de la llamada facultad económico-coactiva, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el propio artículo 22 de la Ley Suprema, el cual también delimita su procedencia en el cobro de impuestos o multas.<sup>160</sup>

Roberto Aguilar y Caballero, afirma al respecto que: "El segundo párrafo del referido artículo (22 constitucional) precisa que no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por autoridad judicial, para el pago de los impuestos o multas; estableciendo en esta forma el principio económico-coactivo que consiste en la facultad que al Poder Público le asiste para secuestrar bienes bastantes del causante remiso, para garantizar el interés fiscal consistente en el crédito principal, como el impuesto o la multa, y los accesorios, como los recargos gastos de ejecución, etc.. Sólo que el texto de la ley dice que es la autoridad judicial a quien compete el ejercicio de dicha facultad, y sin embargo es la autoridad administrativa la que la ejerce..., dando motivo a que los causantes hayan recurrido con frecuencia al juicio de amparo..., objetando que el procedimiento es violatorio del referido artículo 22 constitucional."<sup>161</sup>

El Código Financiero del Distrito Federal, regula lo concerniente al procedimiento administrativo de ejecución en los artículos del 624 al 667.

De manera general el primero de los preceptos señalados dispone:

"Artículo 624. - No satisfecho o garantizado un crédito fiscal dentro del plazo que para el efecto señalen las disposiciones legales, se exigirá su pago mediante el procedimiento administrativo de ejecución..."<sup>162</sup>

<sup>160</sup> BURGOA<sup>2</sup>ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías individuales*. Edit. Porrúa. 29ª ed. México. 1997. pág. 410.

<sup>161</sup> AGUILAR y CABALLERO, Roberto. *Elementos de Legislación Fiscal*. Cárdenas Editoriales. 3ª ed. México. 1972. pp. 36.

<sup>162</sup> Artículo 624 del Código Financiero del Distrito federal.

Por su parte, el diverso artículo 583 del mismo ordenamiento señala:

"Artículo 583. - Las responsabilidades resarcitorias se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución y, para tal efecto, en su carácter de créditos fiscales, tendrán la prelación que corresponda, en los términos de éste Código.

En el caso de que existan varios sujetos responsables con diferentes tipos de responsabilidades, el pago total hecho por uno de ellos extingue el crédito fiscal, pero no libera a ninguno de las responsabilidades penales o de otro género en que hubieran incurrido.<sup>163</sup>

---

<sup>163</sup> Ibidem. Artículo.583.

## **CAPITULO V**

## **5. ELEMENTOS LEGALES PARA LA ELABORACIÓN DEL PLIEGO DE OBSERVACIONES, EN LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA QUE EMITE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA ( PROPUESTA).**

### **5.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA ( LA FALTA DE SUSTENTO EN LA EMISION DEL PLIEGO DE OBSERVACIONES).**

#### **PROBLEMA:**

En cuanto al PLIEGO DE OBSERVACIONES que emite la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respecto del procedimiento administrativo que se lleva a cabo para determinar la RESPONSABILIDAD RESARCITORIA, prevista por el Código Financiero del Distrito Federal, no tiene ningún fundamento legal que la sustente en cuanto a su forma; en efecto si bien se establece la facultad de la Asamblea para su emisión, no se prevé la forma y/o elementos legales para la emisión del Pliego de Observaciones así como en ninguna legislación relacionada con los servidores públicos y las instituciones administrativas, sujetas de responsabilidad resarcitoria.

Los parámetros que tiene que cumplir para hacer el balance en cuanto a las irregularidades que hayan cometido los servidores públicos a cargo de la función de administrar los bienes y las cuentas públicas que son objeto de estudio, así como los actos y omisiones que se realizaron y perjuicios de las arcas de la Hacienda Pública local del Distrito Federal no tiene un esquema legal donde basarse; simplemente emite el pliego de observaciones, y este es la base primordial para llevar a cabo el procedimiento administrativo y determinar la clase de responsabilidad que se

va a resolver en contra del servidor responsable, obligando a resarcir el daño y el perjuicio ocasionado al patrimonio de la propia Hacienda.

Por ello, con el trabajo de la elaboración de tesis, se realizará una investigación detallada sobre la responsabilidad resarcitoria en cuanto a su procedimiento y la laguna legal, existente en cuanto a la forma y contenido del pliego de observaciones y el papel que vaya en determinación de la responsabilidad.

#### HIPÓTESIS:

Con la adhesión de una fracción en el artículo 577 del Código Financiero del Distrito federal, en la que exista el fundamento legal que sustente y motive el Pliego de Observaciones, así como su contenido, el parámetro en las irregularidades y determinaciones que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Se subsane, ya que la finalidad de dicha reforma, es que reúna los requisitos legales que establece la adición de la fracción del artículo 577, se garantizara la seguridad y certeza jurídica de los Servidores Públicos así como de los particulares involucrados en la responsabilidad.

#### OBJETIVO GENERAL:

Establecer en que consiste la responsabilidad resarcitoria, quienes son los facultados para llevar a acabo la misma, como se inicia, y de acuerdo a su naturaleza jurídica, determinar la forma en que los actos relativos al mismo, garanticen la seguridad y certeza jurídica a que tienen derecho los Servidores Públicos y los particulares involucrados, así como la forma en que van a responder por el daño y perjuicio causado a la Hacienda Pública local del Distrito Federal.

Realizando un análisis jurídico en el trabajo de elaboración de tesis, a fin de precisar las lagunas legales que tiene la responsabilidad resarcitoria y proponer la adición de una fracción que cubra el vacío de la laguna legal en cuanto al contenido y forma del PLIEGO DE OBSERVACIONES, para un mejor resultado en el procedimiento que se sigue, finalmente manifestar los medios impugnación a que tienen derecho los Servidores Publicaos y los particulares responsables.

## **5.2 LA EMISION A CARGO DE LA CONTADURIA MAYOR DE LA HACIENDA LEGISLATIVA Y EL CONTROL FINANCIERO QUE REALIZA.**

La contaduría es el órgano facultado por la asamblea para proponer a la autoridad competente la sanción que corresponda al infractor en los términos de esta ley, de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos y del código financiero del distrito federal. Es competente la contaduría para determinar en cantidad líquida, que por concepto de reparación de daño deba pagar el servidor público que la haya ocasionado o generado, así como los accesorios que resulten aplicables de la comisión de la irregularidad o ilícito hasta su resarcimiento, formando como base para su actualización sus valores y el porcentaje determinado para el pago de los créditos fiscales a que se refiere la ley de ingresos del distrito federal.

Son facultades de la contaduría mayor de la hacienda legislativa:

- Llevar el registro patrimonial de los servidores públicos de la contaduría y dictaminar sobre las responsabilidades en que pudieran incurrir en termino de ley.
- Informar semestralmente a la comisión de las posibles irregularidades cometida por los servidores públicos de la contaduría.
- Verificar que en el desempeño de sus tares los servidores públicos de la contaduría, los representantes de los contadores o los auxiliares de estos y sus tares de fiscalización, cumplan con lo señalado por el estatuto de gobierno del

distrito federal, el código, la ley y el reglamento, así como de las disposiciones contenidas en los manuales de normas y procedimientos.

- Ordenar visitas e inspecciones; practicar auditorias, revisiones; solicitar informes revisar libros, documentos, proyectos, registros, sistemas y procedimientos; inspeccionar obras bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las dependencias órganos desconcentrados y entidades, se realizaron de conformidad con la normatividad vigente y sean aplicados eficientemente a los logros de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados.

Cabe destacar la importancia que tiene este órgano en emitir las recomendaciones y pliegos de observaciones procedentes, derivados de la revisión de la cuenta publica así como los informes de las autorías aplicadas.

El Código dotó al gobierno capitalino de una diversidad de facultades, previéndose entre otras cosas, la procuración del manejo honesto y responsable de los recursos con los que contribuyen los gobernados, siendo éste un principio básico e inalterable a cargo de la administración pública del Distrito Federal.

En el Código Financiero del Distrito Federal, se instauraron diversas facultades, en varios libros que se complementaban entre sí.

Uno de ellos, es el Libro Quinto, denominado "De Las Infracciones y Sanciones, Responsabilidades Resarcitorias y Delitos en Materia de Hacienda Publica", el cual comprendió cuatro títulos:

I. Disposiciones Generales.

II. De Las Responsabilidades Resarcitorias

III. De Las Infracciones y Sanciones Fiscales.

#### IV. De los delitos

El Libro Quinto, Título Segundo "De Las Responsabilidades Resarcitorias", consta en la actualidad de los artículos 576 al 583, de los cuales el primero de ellos contiene el fundamento de la naturaleza jurídica de la responsabilidad resarcitoria y, por lo mismo el precedente más importante para el desarrollo de este trabajo de tesis.

Lo anterior, en virtud de que aún y cuando existían antecedentes al respecto, en el ámbito local todavía no se tenía previsto lo relativo a las responsabilidades resarcitorias en la entonces Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, la cual estuvo vigente hasta 1994.

Así las cosas, tenemos que, originalmente, en 1995 el artículo 495 del Código Financiero del Distrito Federal, previó la facultad de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, para fincar responsabilidades resarcitorias, en los casos en que descubra irregularidades ya sea por actos u omisiones de servidores públicos.

Dichos actos u omisiones pueden consistir en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, ya sean de propiedad o al cuidado del Distrito Federal.

Asimismo, se prevé que las consecuencias por actividades de programación y presupuestación que causen daños o perjuicios a la hacienda pública del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades, también serán consideradas como actos materia del fincamiento de responsabilidad.

Por último se establece que las facultades de fincamiento de responsabilidad por actos u omisiones causados por servidores públicos, tiene como objeto el que una vez determinado su monto, se subsane el daño causado a la hacienda

pública local, mediante la indemnización de los daños o perjuicios correspondientes

El sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado implica necesariamente gastos que este debe entender procurándose los recursos indispensables.

En esta materia y la regulación que exige, forman parte de una sección del derecho administrativo que, por su importancia y por sus especiales relaciones en la economía, tiende a segregarse constituyendo el derecho financiero o derecho de las finanzas públicas como una rama especial y autónoma del derecho público.

Como indudablemente la actividad financiera del Estado está íntimamente vinculada con el desarrollo de las funciones públicas y como la forma que la propia actividad reviste la coloca principalmente dentro de la competencia del Poder administrativo. Debemos precisar los diversos aspectos que en el caso nos interesan, y a ese efecto creemos que podemos reducirlo a los siguientes:

- A) Ingreso del Estado.
- B) Gasto del mismo.
- C) La contabilidad pública y el control sobre la actividad financiera.

Los ingresos del Estado se originan normalmente por los impuestos que decretan, por los derechos, los productos y aprovechamientos que obtiene por sus actividades, y excepcionalmente por los financiamientos que contrata dentro o fuera del país.

Del carácter especial que tiene el impuesto como crédito y obligación de derecho público deriva la forma particular en que se exige: la vía económica-coactiva que es un procedimiento administrativo de ejecución. El acto unilateral por medio del que se establece el impuesto es según el precepto constitucional, una ley, es decir, una ley en sentido formal, pues la constitución

en los casos de que hable de la ley se refiere a disposiciones que emanan del Poder Legislativo.

El control financiero se regula fundamentalmente por el derecho, y dado que este se mueve dentro de límites establecidos, consecuentemente todo control financiero tendrá que limitarse jurídicamente, como requisito esencial de un control enmarcado la legalidad. Afirma que el control, examen, revisión o también vigilancia, "es la posterior ejecución mental o repetición mental de una actividad o de un proceso, que termina en la comprobación que si se cumplieron los objetivos propuestos o criterios de control".

La ejecución posterior se realiza por una persona diferente a la que actuara originalmente, por lo que denota la existencia de una relación interhumana entre el interventor y el controlado el control puede ser a priori o preventivo y a posterior o ex - post este ultimo se ejerce cuando los actos han concluido o sean ejecutado totalmente; tal es el caso de la revisión de la cuenta publica en México la doctrina de control también habla de una " control de eficiencia" relativo a la productividad, al costo- rendimiento, y que deriva en una supervisión de la actividad controlada que no puede ser aceptada fuera de la vía jerárquica o de las relaciones de primacia que el legislativo mantenga con el ejecutivo.

El control de la propia administración ejerce sobre sus actos financieros tiene el propósito fundamental de inducir a esta a observar una serie de técnicas y complementos que permitan un comportamiento económico racional, eficiente y productivo, independientemente de que algunos renglones de la administración no se traduzcan en actividades redituables, como puede ser el caso de la seguridad social. La fiscalización interna pretende la máxima optimización de los recursos empleados y el mayor de los beneficios.

La fiscalización externa no pretende los objetivos de la fiscalización interna, pues aquella se ejercita a posteriori o sea cuando los actos asido totalmente ejecutados y el ciclo presupuestario a concluido. Sostiene la necesidad de ejercer un control en el ámbito de las finanzas públicas. Este control es el mecanismo para verificar y asegurarse de que las finanzas publicas sean llevado a cabo de conformidad con las normas establecidas.

El control financiero se orienta en consecuencia, a certificar si la gestión financiera se llevo acabo de acuerdo con las leyes y reglamentos aplicables, tanto en el caso de un control a priori como en caso de un control a posteriori o ex post. Otra de las finalidades del control es constar si la gestión a sido adecuada y, en el caso de un control de calidad, tratara de comprobar si la gestión a mejorado a través de una revisión continuada de los métodos, procedimientos y estructura. Por el último el control tiene como finalidad examinar la racionalidad económica de una política financiera.

El control que trata de examinar si la gestión se a llevado de acuerdo con las leyes aplicables es indiscutiblemente el control mas importante, y el requisito indispensable para los demás controles. Y el control de legalidad sobrevive a cualquier presupuesto de control, pero que será necesario ubicarnos en la misión que tiene la administración publica en los tiempos modernos la que tiene obligación de asegura que el desarrollo económico nacional trascurra tras los causes mas favorables, de ahí la necesidad de estructurar nuevas formas de control distintas a las que rigen el de la legalidad, aunque conservando siempre esta como elemento primordial de todas. " dentro de esas estructuraciones seria muy conveniente que, además de la comprobación de legitimidad y regularidad de la actuación financiera de la administración se adicionara de su oportunidad, para asegurar la conveniencia administrativa del acto".

Como los objetivos mas avanzados a los que se aspira para un control perfecto, están, además de los señalados, la rentabilidad, utilidad y racionalidad en las operaciones estatales, abarcándolo no solo cada operación, sino la actividad total de la administración.

Todas ellas tienen básicamente la misma importancia, si bien debe corresponder al órgano de control la facultad de determinar a cual esos aspectos, en cada caso concreto, se le da prioridad.

Según el control financiero debe abarcar:

- la revisión de cuentas, la forma de vida en la presentación y justificantes, la exactitud numérica, la veracidad e integridad de los datos contables.
- El resultado de la gestión, con la exactitud, la corrección y la rentabilidad de las operaciones que resultan registradas en los libros, y en su caso, las omisiones comprobadas o advertidas.

La dimensión del control financiero tiene que adaptarse a la creciente actividad del estado. Y serán sus objetivos señalar la directriz para el control óptimo, según la regla: tanto control como sea necesario, tampoco control como sea posible.

El control financiero debe tener también en cuenta la singularidad estructural de la gestión presupuestaria, que exige trabajo en equipo de juristas, técnicos, economistas y especialistas en contabilidad.

Fundamentalmente no deben existir espacios exentos de control, es decir, sectores en los cuales el estado desarrolla una actividad económica y financiera no controlada.

El control financiero público debe actuar contra las tendencias de disipación pública que pueden advertirse en todas partes.

El objetivo del control recae, como consecuencia y en cualquier caso, sobre la detención o prevención de deficiencias o irregularidades en el desarrollo en la actividad financiera estatal, por que es lógico aspirar a un sistema de control equilibrado en el cual estén inmersos todos los aspectos parciales e numerados.

La actividad financiera es una rama de la actividad administrativa regulada por el derecho objetivo, y que su relaciones se encuentran en la ley su principal disciplina, debido primero, a que en ellas implica la administración del dinero publico que se a sustraído a la economía privada para la satisfacción de las necesidades publicas, y segundo, por que la norma y masas de riqueza destinada estos fines da origen a un complejo de relaciones cuyo determinado desenvolvimiento requiere un sistema de disposiciones imperativas.

Es indiscutible la necesidad el control permanente sobre la actividad administrativa financiera del estado. Todo gestión económica implica la atención de fines públicos. En la defensa del intereses general será siempre necesario el control interno de la gestión financiera y el control político que otro poder ejerce sobre aquel que tiene encomendada la función de la función económica. El ciclo financiero comienza en el momento en el, que el estado se apropia de las riqueza o bienes producidos por las demás economías y las convierte en ingresos para entender a los gastos que le causara a cumplir con su deber de atender alas necesidades publicas, y termina cuando el ingreso publico sea convertido en el servicio publico o menor de satisfacer la necesidad.

La contaduría mayor de hacienda es una entidad fiscalizadora superior que realiza su actividad desde el interior de la administración, en contra propia administración. Se trata de un poder funcional que rebasa la definición de los poderes clásicos. Coinciden en que los órganos que ejercen la actividad

financiera administrativa están organizados desde el interior de la actividad financiera administrativa o desde el interior de la administración.

El control financiero que la asamblea legislativa ejerce a través de la contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico subordinado, es por derivarse del cumplimiento de una obligación que establece la Constitución Política la autorización de la cámara de diputados para revisar la cuenta pública no solo significa el cierre del ciclo presupuestario si no que además convalida jurídica y políticamente la administración presupuestaria del Estado.

Es posible que la contaduría mayor de Hacienda, como entidad fiscalizadora de rango superior, si ejerza sus funciones imparcialmente cuando la cámara de diputados no intervenga más que para las gestiones técnicas de fiscalización. En la medida en que la cámara de diputados suavice y politice la fiscalización de la contaduría mayor de Hacienda, estará imposibilitada para ejercer un eficaz, imparcial, y eficiente control. Además, el poder soberano de fiscalización del Estado Mexicano se haría nugatorio, neutralizándose los mecanismos de control alcanzados en nuestra constitución política, y se perdería la oportunidad política de asegurar una mayor integración económica y social que muchas veces solo es posible a través de las técnicas de control soberano.

El control eficaz del gasto público es una de las actividades que mas fortalece a un programa de reforma del sistema tributario. En México tenemos la experiencia de que cual quier intento de reforma a nuestro sistema impositivo siempre recibe oposición de ciertas corrientes de opinión. Estas no solo se oponen a la reforma del sistema sino que niegan que existan bases de orden jurídico y moral para la creación de nuevos impuestos o para cualquier alza de las tasas y de las tarifas de los servicios públicos. Aducen que ninguna reforma al sistema tributario se justifica dada la carencia de un eficaz control del gasto publico y la falta de productividad del mismo.

Desde hace muchos decenios la sociedad mexicana ha venido exigiendo a la administración pública que de mejor ejemplo en la honestidad del manejo de los recursos financieros a su cargo y en una rendición clara de las cuentas de sus actividad financiera. Solo así puede haber una justificación, moral y político de los tributos las tasas públicas. Un inteligente e ejemplar actividad financiera del sector publico exige como punto de partida que la totalidad de sus actividad financiera queden sujetas al principio de legalidad, entendido como el total ajustamiento del sector publico a lo estipulado en los ordenamientos legales; exige que esta actividad responda a criterios de oportunidad y que las asignaciones de los recursos disponibles se realicen en la forma mas correcta, de acuerdo con las técnicas financieras aplicables. Estas exigencias propias de un estado social de derecho requiere forzosamente para su existencia de un control no teniendo que revelar a la opinión publica los excesos de poder y las irregularidades en el manejo financiero.

Si la administración publica no esta dispuesta a este control eficaz por vía administrativa y por vía política, y a la publicación del análisis del control, cualquier propósito reformador del sistema tributario dificilmente encontrara el respaldo de los obligados al pago de los tributos públicos, y de la ciudadanía en general.

El control del gasto publico no solo es eficaz o real para demostrar las maniobras frustradas de las reformas tributarias en curso, si no , también, para fundamentarlas y ampararlas pues no puede entenderse que el sector publico tenga una mayor dimensión sino antes demostrar que con su actual nivel de ingresos no es posible atender las justas demandas de bienes públicos por parte de la sociedad ano ser aquellos susebtibles de nuevas asignaciones. Tal vez por mala conciencia que en esta, materia existe, la reformas tributarias

sean planteado desconectadas del gasto publico al atender con los resultados de su implantación. En México hace apenas unos años que se empezó a correlacionar en forma ideológica y material en políticas de gasto publico con las políticas de ingresos para su financiamiento. La falta de correlación propicio por mucho tiempo que el contribuyente mexicano se despreocupara de sus obligaciones fiscales. Por desgracia se había puesto atención exclusiva a reformas tributarias donde se destacaba solo el aspecto material de conformar el aparato recaudatorio para eliminar el fraude fiscal. Esta política equivocada provoco que el contribuyente se replegara mas a sus propios intereses y se desvinculara de mayor medida de los grandes proyectos nacionales.

La soldadura de las decisiones que venían adoptándose en forma separada para los gastos públicos y para los tributos facilitara, que el contribuyente pueda conocer mas fácilmente los términos de la opción que casi todas las reformas tributarias contienen, es decir, aquellas elecciones que contemplan un incremento del gasto publico, y no aquellas tendientes a equilibrar y salvar desembolsos o déficit tributarios.

Es incuestionable que la constitucionalización del principio de la revisión de los gastos públicos es una de las figuras políticas y jurídicas de mayor bienestar para la salvaguarda de la justicia de la exacción de los tributos y en la aplicación de los rendimientos. Constituye además su poderoso instrumento para la simetría de los ingresos de los gastos públicos dentro de la nueva política de unión permanente en las políticas del gasto y del financiamiento. Es también uno de los instrumentos jurídicos y políticos mas validos para respaldar normalmente la exacción de los tributos y los programas de reforma tributaria.

### **5.3 ELEMENTOS QUE DEBE REUNIR EL PLIEGO DE OBSERVACIONES**

Lo mas importante es en cuanto al tema principal del presente trabajo, ya que la emisión que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en cuanto al PLIEGO DE OBSERVACIONES, no se encuentra sustentado, ni en jurisprudencia, legalmente en ninguna norma, en relación al parámetro o monto para determinar la responsabilidad ya que se realizó un análisis jurídico en las legislaciones involucradas en el procedimiento de la responsabilidad resarcitoria y solo se encuentra fundamentada la emisión a cargo de la propia Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero ésto limita al pliego de observaciones, ya que para su emisión no se le exige el cumplimiento de algunos parámetros o formalidades para que éste, se emita conforme a derecho ya que de tal suerte se puede interpretar de una manera arbitraria afectando o beneficiando a los particulares y servidores públicos involucrados en dicha responsabilidad; por lo tanto, afecta en exceso esta laguna legal, ya que para iniciar el procedimiento la base es, el pliego de observaciones, así como para determinar el tipo de responsabilidad al que se va someter el responsable o responsables de la afectación a la Hacienda Pública y lo que se propone, es una adición que sustente tal situación, mediante una fracción que se agregue al artículo 577 del Código Financiero del Distrito Federal, la cual reúna los requisitos legales del pliego de observaciones para garantizar la seguridad y certeza jurídica del procedimiento con una emisión regulada de dicho pliego que se encuentre fundada, motivada y conforme a derecho.

En comparación con otros procedimientos, ya sea de carácter judicial como los civiles o penales, se ha observado una mayor eficacia en el procedimiento, ya que por su habitualidad y mayor manejo de estas áreas existen especificaciones que logran un apego a derecho en cuanto a todo lo que se

actúa en el propio procedimiento y existe una mayor fundamentación para ello, lo cual conlleva la eliminación de lagunas legales para la elaboración de cualquier escrito o actuación que requiera el propio procedimiento, a diferencia del procedimiento de responsabilidad resarcitoria instaurado en el distrito federal, mismo que carece de lineamientos que regulen el procedimiento y algunas formalidades que no tienen sustento.

Por lo tanto, se propone que para tener un marco de legalidad amplio y confiable, que garantice la certeza y seguridad jurídica, de tal manera que sea una exigencia al determinar el pliego de observaciones, se considera que deberá de cumplir con las siguientes lineamientos:

Inicialmente, que se realice de manera precisa el nombramiento del servidor público y de las personas involucradas, cuanto a la emisión del pliego de observaciones, el fin es que se tengan los datos precisos del servidor, así como el puesto o cargo que ocupa, la institución en donde desempeña sus funciones, que no se puedan alterar, así como evadir su responsabilidad y tenga un cabal cumplimiento en cuanto hace al procedimiento para determinar su situación jurídica con apego a derecho.

Por otra parte, se pretende que exista un parámetro en el cual se base la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del distrito federal, en cuanto al monto del daño y perjuicio que se le ha causado a la hacienda pública en sus arcas, ya que por esta situación, comienza o inicia la responsabilidad resarcitoria, y el parámetro es determinar hasta que monto todavía se pueda aplicar la responsabilidad y rebasada esa cantidad, que medidas deberán de tomar para limitar una responsabilidad de otra, o bien si se adecua a la comisión de una conducta ilícita que resultare un delito contemplado en el código penal, como enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, cohecho, etc, por mencionar algunos, ya que de acuerdo al tipo y a la conducta que se realizare, deberá de adecuarse en el tipo penal, la

responsabilidad y consecuentemente la sanción que el juzgador determina de acuerdo a la causa.

Bien, como se puede observar aquí el monto del daño que se cause es muy importante en el pliego de observaciones no existe ningún sustento para determinar un monto, por lo que no sería justo que algún servidor público o un particular que le cause un daño a la hacienda, por mínimo que fuera en cantidad tuviese una misma responsabilidad que otro por el daño o perjuicio, dado que en comparación a otro que realizare un daño mayor, tendría este un dolo superior, por ejemplo en saquear una colosal cantidad, por lo tanto tendría una responsabilidad mas considerable y debería castigarse con un mayor rigor y dejar afuera la responsabilidad resarcitoria ya que no sucedería nada, si no solamente el devolver esa cantidad y tal vez algo mas por si causare un perjuicio, pero si se determinara que es una cantidad mayor de 150 mil pesos este incurriría en un delito, y seria castigado conforme a lo dispuesto en materia penal (propuesta).

Esta persona seguirá trabajando como si nunca hubiera realizado un perjuicio a la hacienda pública y correrá el mismo peligro que vuelva hacer lo mismo el servidor público, por ello cabe señalar que también de encontrarse responsable en el supuesto de la responsabilidad resarcitoria, se propone que lo destituyan de inmediato desde que inicia el procedimiento y posteriormente que sea definitiva su baja en la institución en la que haya laborado, poniéndole así al servidor público una barrera para que no pretenda ingresar nunca a ninguna dependencia e institución de gobierno, de tal suerte que no tenga acceso a ningún sistema o bien a la cuenta pública o al manejo de recursos, a fin de que no realice sus conductas delictuosas y proteger los intereses de la hacienda pública, así como garantizar que el gasto público sea destinado para el cumplimiento de sus fines.

Hacer mención detallada de los hechos; cómo ocurrieron, y ello que sea de una manera cronológica, a fin de que se tenga un conocimiento desde el primer momento de que ocurrieron los desvíos de dinero o más aún, como fue que lo realizó, con ayuda de quien, o si actuó solo el propio servidor público, a efecto de determinar si existen otros servidores públicos involucrados en los hechos para descartar probables responsables, ya que para desviar cantidades, normalmente se requiere de varias firmas o que varios servidores que firmen y que están de acuerdo o de manera más común, como ocurren este tipo de desvíos es con ayuda de un particular, ya que éste simula tener una empresa que presta un servicio al gobierno, pero esta razón social de empresa no existe ni la propia unidad de producción, por lo tanto no le realiza ningún trabajo o prestación de servicio al gobierno, pero si realizan depósitos millonarios a la supuesta empresa fantasma, donde ya se realiza un desvío importante y lo relevante de esta situación es que el particular involucrado tiene que rendir informes sobre los hechos y determinar su situación jurídica.

Es por ello, que se propone que se realice una investigación con relación a los hechos para que se integre el pliego de observaciones, así como los servidores responsables y también, que se averiguar si existen particulares involucrados para que se le ordene una exhaustiva investigación sobre sus recursos y el punto de interés en el desvío, para que se determine su participación, lo más importante, el monto ilegal que obtuvieron por su conducta, determinar los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública, y con ello exista un procedimiento sustentado y motivado para una clara realización del pliego de observaciones a efecto de que las actuaciones se lleven a cabo conforme a derecho y lineamientos determinados.

Objetivamente la propuesta es la siguiente:

Actualmente el artículo 577 del código financiero del distrito federal preve lo siguiente:

Artículo 577. Las solicitudes que se presente a la procuraduría fiscal, para el inicio del procedimiento resarcitorio, además de los requisitos previos en el artículo 677 de este código, deberán cumplir con lo siguiente:

- I Estar dirigida al procurador fiscal del distrito federal;
- II Contener las consideraciones de hecho atreva de las cuales el solicitante tuvo conocimiento de los probables daños y perjuicios a la hacienda publica del distrito federal;
- III Indicar el monto histórico de los probables daños y perjuicios a la hacienda publica del distrito federal;
- IV Acompañar las constancias que acrediten los probables daños y perjuicios a la hacienda publica del distrito federal, y
- V Precisar los nombres y domicilios de los servidores públicos y particulares involucrados.

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

El artículo en comento deberá de quedar de la siguiente manera:

Artículo 577. Las solicitudes que se presente a la procuraduría fiscal, para el inicio del procedimiento resarcitorio, además de los requisitos previos en el artículo 677 de este código, deberán cumplir con lo siguiente:

- I Estar dirigida al procurador fiscal del distrito federal;

II Contener las consideraciones de hecho atreva de las cuales el solicitante tuvo conocimiento de los probables daños y perjuicios a la hacienda publica del distrito federal;

III Indicar el monto histórico de los probables daños y perjuicios a la hacienda publica del distrito federal;

IV Acompañar las constancias que acrediten los probables daños y perjuicios a la hacienda publica del distrito federal, y

V Precisar los nombres y domicilios de los servidores públicos y particulares involucrados.

**VI de acuerdo al monto que fue desviado ilícitamente de las arcas de la hacienda pública del distrito federal por parte del funcionario público o particular involucrado, se basara a lo siguiente:**

**a) si el daño fuere de no más de 150 mil pesos se impondrá responsabilidad resarcitoria.**

**b) si el daño excede de 150 mil pesos, se le impondrá responsabilidad penal, de acuerdo a su conducta que haya realizado, sin perjuicio de que se le finque una responsabilidad resarcitoria**

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

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** Referente al capítulo I, encaminada al marco histórico de la Responsabilidad Resarcitoria Instaurada en el Gobierno del Distrito Federal, se inicio en la época prehispánica; en la que se tuvo conocimiento del primer procedimiento especial para regular a los funcionarios públicos o bien los servidores públicos, a través de sanciones, por demás severas ya que llegaban al grado de la muerte o amputaban las manos, pero que sin embargo, cumplieron en su momento con la finalidad de hacer que prevaleciera la función pública para el beneficio de la sociedad por la cual eran creadas sus instituciones.

Resalta en este capítulo las instituciones de la época colonial conocidas como "Las Visitas" y el "Juicio de Residencia", hasta llegar a la Constitución Federal de 1857 que incorporará por primera vez el catálogo de responsabilidades que más tarde se consolidó a partir de la Constitución Política de 1917.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, se fija de manera concreta el sistema de responsabilidades en penal, política, civil y administrativa.

El procedimiento de responsabilidad de los servidores públicos evolucionó a partir de la Constitución de 1917 en que se incluyeron a todos los servidores públicos en el Título Cuarto de la norma en comento.

**SEGUNDA.-** Se hace referencia propiamente al capítulo II, a la " Teoría de las Responsabilidades de los Servidores Públicos", en el cual se adquieren conceptos básicos de la doctrina del Derecho Administrativo como función pública, servidor público, naturaleza jurídica de la relación existente entre el Estado o persona derecho público y sus empleados y trabajadores en general, así como los derechos y deberes reconocidos tanto en doctrina como en la

legislación vigente. Terminando este Capítulo con el estudio de la clasificación tradicional o clásica de las responsabilidades de los servidores públicos.

La responsabilidad política continua excluyendo a los denominados altos funcionarios. y la responsabilidades penal y civil que derive del procedimiento resarcitorio queda en manos de los órganos judiciales. La responsabilidad resarcitoria es de fondo una responsabilidad civil, porque se determina una obligación de reparar o indemnizar por daños y perjuicios causados, sin embargo, de forma es una responsabilidad administrativa por las autoridades encargadas de llevarla acabo y por su propio carácter autónoma.

TERCERA.- Manifiesta el capítulo III, la responsabilidad resarcitoria se encuentra regulada en la legislación especial que es el Código Financiero del Distrito Federal, que establece las sanción resarcitoria como un crédito fiscal. Su concepto, antecedentes, fundamento, naturaleza y tipos de responsabilidad económico-coactivas que tiene la autoridad fiscal o hacendaría para poder exigir y, en su caso, liquidar los créditos fiscales a los que se hace acreedor el servidor público como los particulares responsables derivado de una negligencia del servidor público o en complot del particular para el desvío de dinero.

CUARTA.- Sustenta el capítulo IV, el procedimiento de responsabilidad resarcitoria es de carácter jurisdiccional porque se observan formalidades esenciales de todo procedimiento seguido en forma de juicio y culmina con una resolución definitiva sin que se haya sometido al arbitrio judicial.

Encontramos un conflicto de leyes respecto a la responsabilidad resarcitoria, primeramente por que el Federal establece un procedimiento a cargo del órgano legislativo, que finalmente el que lo realiza es la Secretaría de Finanzas a través de la Procuraduría Fiscal que son unidades administrativas y la

segunda porque la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos faculta a la autoridad administrativa para llevar a cabo el

procedimiento, pero le faculta a la autoridad legislativa a realizarlo conjuntamente. De igual manera se advierte una disyuntiva entre los términos prescripción y caducidad, en razón de que para la autoridad las facultades caducan y los créditos son los que prescriben y que dicho plazo se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

Lo mas importante de este capítulo es en cuanto al tema principal del presente trabajo, ya que la emisión que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en cuanto al PLIEGO DE OBSERVACIONES, no se encuentra sustentado, ni en la propia jurisprudencia y legalmente en ninguna norma ya que se realizó un análisis jurídico en las legislaciones involucradas en el procedimiento de la responsabilidad resarcitoria y solo se encuentra fundamentada la emisión a cargo de la propia Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero esto limita al pliego de observaciones, ya que para su emisión no se le exige el cumplimiento de algunos parámetros para que este, este conforme a derecho ya que de tal suerte se puede interpretar de una manera arbitraria afectando o beneficiando a los particulares y servidores públicos involucrados en dicha responsabilidad por lo tanto afecta en exceso esta laguna legal, ya que para iniciar el procedimiento la base es, el pliego de observaciones, así como para determinar el tipo de responsabilidad al que va hacer sometido el responsable o responsables de la afectación a la Hacienda Pública y lo que se propone, es una adhesión que sustente una fracción del artículo 577 del Código Financiero del Distrito Federal, el cual reúna los requisitos legales del pliego de observaciones para garantizar la seguridad y certeza jurídica del procedimiento con una emisión regulada de dicho pliego que se encuentre fundada y motivada conforme a derecho.”

En comparación con otros procedimientos ya sea de carácter judicial como los civiles o penales, se ha observado una mayor eficacia en el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, en virtud de que se determina y se hace efectiva la reparación o compensación del daño o afectación a la hacienda pública local.

QUINTA.- por último en este capítulo V, se dan a conocer los medios de impugnación en contra de las resoluciones que finque una responsabilidad resarcitoria como lo son el recurso de revocación y el juicio de nulidad o llamado juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ambos medios de impugnación son optativos para el servidor público o particular involucrados, y una vez agotando ambas instancias o el juicio de nulidad, y que no le sea favorable la resolución al responsable, el último medio que tiene es el juicio de amparo directo.

También se reconoce que sí bien, no es un procedimiento del todo legal, lo cierto es que habría, en su caso, hacer los cambios respectivos a fin de que no pudiera impugnarse algún vicio por pequeño que fuere en razón de que como ya se menciono se ha comprobado su eficacia, además de que sirve como paliativo para todos aquellos servidores públicos y garante contra la corrupción.

## **BIBLIOGRAFIA**

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 3ª edición. México, 1981.
2. AGUILAR y CABALLERO, Roberto. Elementos de legislación fiscal. Cárdenas Editores. 3ª edición. México, 1972.
3. ALVAREZ LEDESMA, Mario I.. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial. Mc Graw Hill. la edición. México, 1995.
4. ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Editorial Porrúa; 4ª edición. México, 1999.
5. ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Editorial Porrúa. 2ª edición. México 1998.
6. BARRAGAN BARRAGAN, José. Algunos Documentos para el estudio del Origen del Juicio de Amparo 1812-1861. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, la reimpresión. México 1987.
7. BARRAGAN BARRAGAN, José. El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824. (Antecedente inmediato del Amparo)". UNAM. La edición. México, 1978.
8. BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México. Editorial Porrúa. 8ª edición. México, 1980.
9. BORJA SORIANO, Manuel. Teoría General de las obligaciones. Editorial Porrúa. 14ª Edición. México. 1995.

10. BEJARANO SANCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. Editorial Harla 1ª edición. México, 1980.
  
11. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. 33ª edición. México, 1997.
  
12. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. 29ª edición. México, 1997.
  
13. CHAVERO, Alfredo. México a través de los Siglos. Tomo I. Libro cuarto. Capítulo XIII. Cumbre. México 1958.
  
14. DE LA GARZA, Sergio F. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa. 11ª edición. México, 1998.
  
15. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa. México, 1986.
  
16. DE PINA, Rafael. Obligaciones Civiles. Editorial Porrúa. 5ª edición. México, 1979.
  
17. FERNANDEZ, Miguel Angel y SOBERANES, José Luis. "Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos". Instituto de Investigaciones jurídicas, (Serie "G, Estudios Doctrinales), UNAM, 1ª edición. México, 1994.
  
18. FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Publicas Mexicanas. Editorial Porrúa, 7ª edición. México. 1965.
  
19. FLORES ZAVALA, Ernesto. Las Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa. 7ª edición. México, 1983.

20. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 25ª edición. México, 1986.
21. FIX-ZAMUDIO, Héctor. Contencioso Administrativo. Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM. México, 1985.
22. FX-ZAMUDIO, Héctor. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. 1ª edición. México, 1984.
23. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial. Porrúa. 30ª edición. México, 1979.
24. GUERRERO, Ornar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Instituto Nacional de Administración Publica. la edición. México, 1980
25. GORDILLO Agustín. Procedimientos y Recursos Administrativos. Editorial Macchi 2ª . Ed. Buenos Aires, 1981. Instituto de Investigaciones jurídicas. UNAM. 1983.
26. HERNAN CELORIO, Atanasio. Recursos contra el Acto administrativo de Naturaleza Jurisdiccional. Acto y Procedimiento Administrativo. Varios autores. Editorial Plus Ultra. la. Edición. Buenos Aires, Argentina 1975. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1980.
27. HERNANDEZ ESPINDOLA, Oiga y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 13ª edición. México, 1999.
28. HERRERA PÉREZ, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Editorial Carsa. 2ª edición. México, 1991.

29. HERRERA PEREZ, Agustín. La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. Diversas leyes que la regulan, con diferentes procedimientos y ante una misma institución. Trabajo de Investigación para obtener el Premio Nacional de Administración pública. INAP. México, 1988.

30. JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Fondo de Cultura Económica. 2ª edición. México, 1975.

31. LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos Cultura Económica. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 1987.

30. LOPEZ AGUSTIN, Alfredo. La Constitución Real de México. Editorial Porrúa. 7ª edición. México, 1982.

31. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Editorial Porrúa. 4ª edición. México, 1997.

32. MARTINEZ ALFARO, Joaquín. Curso de Derecho Civil. Editorial Herrero. México, 1989.

33. MARTINEZ LOPEZ, Luis. Derecho Fiscal Mexicano. Editorial Porrúa. 3ª edición. México, 1980.

34. MELGAR ADALID, Mario. El Consejo de la Judicatura Federal. Editorial Porrúa. la edición. México 1997.

35. OROZCO ENRIQUEZ, José de Jesús. Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las. Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Manuel Porrúa. México, 1994.

36. OVALLE FAVELA, José. Estudios de Derecho Procesal. UNAM. la edición. México, 1981.

37 PEREZNIETO. Leonel. Antecedentes de la Constitución Mexicana. Ed. Porrúa, S.A. México. 1980.

38. RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones Mexicanas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª Reimpresión. México, 1997.

39. ROJINA VILLEGAS, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Tomo V. Volumen II. Editorial Porrúa. 4ª edición. México, 1981.

40. SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Tomo I. Editorial Porrúa. 2ª Edición. México, 2000.

41. SILVA SILVA, Jorge Alberto. Derecho Procesal Penal. Editorial Harla. 2ª Edición. México , 1995.

42. UVALLE BERRONES, Ricardo. El Gobierno de Acción. La Formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública. Fondo de cultura Económica. 1ª edición. México, 1984.

## **LEGISLACIONES**

1. **CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. Facsímil de la Edición Mexicana de 1824. Comité de Asuntos Editoriales del Archivo General de la Nación. H. Congreso de la Unión. México, 1990.
  
2. **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPUBLICA**, proclamada el 12 de febrero de 1857. Facsímil de la Edición Mexicana de 1857. Comité de Asuntos Editoriales del Archivo General de la Nación. H. Congreso de la Nación. México, 1990.
  
3. **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, proclamada el 5 de Febrero de 1917.
  
4. Código Civil para el Distrito Federal.
  
5. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
  
6. Código Penal Federal.
  
7. Código Penal para del Distrito Federal.
  
8. Código Financiero del Distrito Federal.
  
9. Código Fiscal de la Federación.
  
10. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
  
11. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
  
12. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federa.
  
13. Ley Federal del Trabajo al Servicio del Estado, reglamentaria de apartado "B" del artículo 123 Constitucional.