

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

***“RESPONSABILIDAD RESARCITORIA.***  
PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 576 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL  
DISTRITO FEDERAL”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
ANDREA LÓPEZ AMADOR

DIRECTOR DE TESIS: LIC. JAIME ARAIZA VELÁZQUEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.,

2006.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## ***DEDICATORIAS***

### **A mis Padres.**

Porque de no ser lo que fuimos... no seríamos lo que somos, gracias. Porque lo vivido, encierra, en el fondo, amor, el mismo que me impulsa para *vivir la vida*.

*Mi padre*, fortaleza y lucha constante; gracias por tu esfuerzo cotidiano, que me consta, fue muy arduo.

*Mi madre*, mi regazo de amor y tranquilidad incondicional; gracias por ser el lecho de comprensión infinita; gracias por toda una vida

### **A mi esposo Juan Manuel y a mi hija Yutsil**

Por el amor, el apoyo y la comprensión que día a día me brindan; por el sentido que le dan a mi vida.

*Juanma*, gracias por tu amor y aliento, que me motivan a seguir; *por creer en mí*.

*Yutsil*, porque trajiste la alegría a mi vida y porque día a día me sorprendes con tu Inteligencia.

### **A mis hermanos**

Porque tenemos la dicha de compartir esta vida con amor. *Iver*, fortaleza y tenacidad; *Birsa*, ternura insospechada y amor Incondicional. *Tere*, constancia que llega a las lágrimas; cómplice en esta vida.

### **A mis tíos y abuelos**

Porque aunque lejos, siempre están presentes en mí: Andrea y Donato; Ariosto, Nancy, María y Rodrigo

### **A mis sobrinos**

Porque son la esperanza y la alegría de este mundo, con todo mi cariño: Luis Fernando, Iver Emmanuel y Diego Hammabiel.

También con cariño, a José Antonio, Víctor Hugo, Gregorio, Ma. De los Angeles, Aketzali y Alam.

### **A mis amigos**

Gracias por su presencia, cariño y apoyo. Cada uno sabe que agradezco un momento especial en mi vida, y también saben cual es: Deya, Eddy, Inés, Janeth, Manuel Mejía, Moisés, Paulina, Pilar, Wendy.

**A** quienes ya no están, pero dejaron una huella mi ser, en mi corazón, porque marcaron mi vida: Herlinda, Sitabid, Ángel, Chago.

**A** las familias Correa Garduño; Núñez Sánchez y a Rosa y Elvia Villegas.

## ***CON ESPECIAL AGRADECIMIENTO***

***Al ser etéreo, que me guía y me da la fuerza para seguir... **Mi Dios.*****

***A la **Universidad Nacional Autónoma de México**, por albergarme en sus aulas durante mi formación y darme la oportunidad de ser un profesional que siempre estará agradecida a la Institución por ello. "Por mi raza hablará el espíritu."***

***Al Magistrado **Jaime Araiza Velázquez**, a quien admiro y reconozco su excelencia como profesor. Y a quien externo mi agradecimiento por el apoyo que me ha brindado en todo momento, y especialmente, para realizar esta tesis; aunado a que también, he de agradecer profundamente la espera, la paciencia y la confianza que depositó en mí, durante este tiempo; por la oportunidad que me otorgó en mi vida profesional y laboral. Y a quien, también profesó una gran admiración por su excelente calidad humana.***

***A la Magistrada **Socorro Díaz Mora**, a quien agradezco *toda* la ayuda que me ha brindado en la elaboración de este tesis; por el tiempo dedicado y el apoyo absoluto, ya que, de no haber sido así, definitivamente este trabajo no sería posible. Nuevamente, gracias por ello y por cada una de las enseñanzas que he tenido de su parte. Con admiración y cariño.***

***A la Licenciada **Alicia Acevedo Alfaro** y al Licenciado **José Arturo De la Rosa Peña**, de quienes he recibido, además de apoyo incondicional, enseñanzas que siempre agradeceré y tendré presente.***

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....¡Error! Marcador no definido.[1](#)

### CAPÍTULO I

*ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS.*.....¡Error! Marcador no definido.[4](#)

1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA.....¡Error! Marcador no definido.[4](#)

1.2 ÉPOCA COLONIAL.....¡Error! Marcador no definido.[7](#)

1.2.1 EL JUICIO DE RESIDENCIA DE INDIAS.....¡Error! Marcador no  
definido.[12](#)

1.3 ÉPOCA INDEPENDENTISTA. .... ¡Error! Marcador no definido.[15](#)

1.3.1 LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN¡Error! Marcador no definido.[15](#)

1.3.2. EL PLAN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA..... ¡Error!  
Marcador no definido.[16](#)

1.3.3 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824..... ¡Error! Marcador no definido.[17](#)

1.3.4 LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836¡Error! Marcador no definido.[20](#)

1.3.5 BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA¡Error! Marcador no  
definido.[22](#)

1.3.6. LEY PENAL PARA LOS EMPLEADOS DE LA HACIENDA..... ¡Error!  
Marcador no definido.[22](#)

1.3.7 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857  
..... ¡Error! Marcador no definido.[23](#)

1.3.8 LEY DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1870, SOBRE RESPONSABILIDADES DE  
LOS ALTOS FUNCIONARIOS. .... ¡Error! Marcador no definido.[24](#)

### CAPÍTULO II

#### *MARCO CONCEPTUAL DEL SERVIDOR PÚBLICO*

2.1 CONSTITUCIÓN FEDERAL MEXICANA..... ¡Error! Marcador no definido.[25](#)

2.2 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. [26](#)

2.3 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.....	¡Error!
<b>Marcador no definido.</b>	<b><a href="#">26</a></b>
2.4 EN LA DOCTRINA. ....	¡Error! Marcador no definido.
<b>2.4.1 CONCEPTO DE FUNCIONARIO PÚBLICO.....</b>	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
<b>2.4.2 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO. ¡Error! Marcador no definido.</b>	<b><a href="#">27</a></b>
2.4.3 DIFERENCIA ENTRE SERVIDOR PÚBLICO Y FUNCIONARIO PÚBLICO. .....	¡Error! Marcador no definido.
	<b><a href="#">31</a></b>

### [CAPÍTULO III](#)

#### *TIPOS DE RESPONSABILIDADES EN QUE INCURREN LOS SERVIDORES PÚBLICOS.*

3.1 RESPONSABILIDAD CIVIL.....	¡Error! Marcador no definido.
3.1.1. ELEMENTOS .....	¡Error! Marcador no definido.
3.1.2 APLICADA EN EL SERVICIO PÚBLICO	¡Error! Marcador no definido.
3.1.3 AUTORIDADES COMPETENTES .....	¡Error! Marcador no definido.
3.2. RESPONSABILIDAD PENAL .....	¡Error! Marcador no definido.
3.2.1 DELITOS DE SERVIDORES PÚBLICOS	¡Error! Marcador no definido.
3.2.2 DELITOS EN CONTRA DE LA ADMINSTRACIÓN PÚBLICA.....	¡Error!
<b>Marcador no definido.</b>	<b><a href="#">41</a></b>
3.3 RESPONSABILIDAD POLÍTICA.....	¡Error! Marcador no definido.
3.3.1 CONCEPTO .....	¡Error! Marcador no definido.
3.3.2 SUJETOS .....	¡Error! Marcador no definido.
3.3.3 PROCEDIMIENTO.....	¡Error! Marcador no definido.
3.4. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA .....	¡Error! Marcador no definido.
3.4.1 PROCEDIMIENTO.....	¡Error! Marcador no definido.
3.4.2 SANCIONES.....	¡Error! Marcador no definido.

### [CAPÍTULO IV](#)

## ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857. ....	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">63</a>
4.1.1. TÍTULO CUARTO .....	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">63</a>
4.1.2 JURADO DE ACUSACIÓN Y SENTENCIA .....	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">64</a>
4.2. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917. ....	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">65</a>
4.2.1 GRAN JURADO .....	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">66</a>
4.2.2. PROCEDENCIA DE LA ACUSACIÓN..	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">67</a>
4.2.3 DESTITUCIÓN POR MALA CONDUCTA.....	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">68</a>
4.3. LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ....	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">70</a>
4.3.1 TÍTULO PRIMERO .....	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">70</a>
4.3.2 TÍTULO SEGUNDO.....	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">72</a>
4.3.3. TÍTULO TERCERO.....	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">73</a>
4.3.4 TÍTULO CUARTO .....	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">73</a>
4.4 LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ....	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">73</a>
4.4.1. TÍTULO PRIMERO .....	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">74</a>
4.4.2 TÍTULO SEGUNDO.....	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">75</a>
4.4.3 TÍTULO TERCERO .....	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">83</a>
4.4.4. TÍTULO CUARTO .....	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">84</a>

## CAPÍTULO V

### *RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.*

5.1 SERVIDORES PÚBLICOS SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL.....	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">85</a>
---	-------------------------------	--------------------

5.2 ORGANOS COMPETENTES PARA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">90</a>
5.3 PROCEDIMIENTO DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL.	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">91</a>
5.4 TIPOS DE SANCIONES.	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">93</a>
5.5 MEDIOS DE DEFENSA.	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">95</a>
5.5.1 RECURSO DE REVOCACIÓN	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">96</a>
5.5.2 JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">98</a>

## [CAPÍTULO VI](#)

### *LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA ESTABLECIDA EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.*

6.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA.	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">100</a>
6.1.1 RESPONSABILIDAD CIVIL.	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">102</a>
6.1.2 NATURALEZA FISCAL DE LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA.	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">105</a>
6.2. PROCEDIMIENTO.		<a href="#">107</a>
6.2.1 ÓRGANO COMPETENTE.	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">107</a>
6.2.2 SOLICITUD.	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">110</a>
6.2.3 PREVENCIÓN.	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">113</a>
6.2.4 ESCRITO DE CONTESTACIÓN.	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">113</a>
6.2.5 PREVENCIÓN	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">114</a>
6.2.6 PRUEBAS.	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">114</a>
6.2.7 ALEGATOS	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">116</a>
6.2.8 CIERRE DE INSTRUCCIÓN.	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">116</a>
6.2.9 RESOLUCIÓN	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">117</a>
6.3 TIPOS DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS.	¡Error! Marcador no definido.	<a href="#">118</a>

6.3.1 PRINCIPAL O DIRECTA.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b> <a href="#">118</a>
6.3.2 SOLIDARIA.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b> <a href="#">119</a>
6.3.3 SUBSIDIARIA.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b> <a href="#">120</a>
CONCLUSIONES.....	121
BIBLIOGRAFÍA.....	126

## INTRODUCCIÓN

Como concepto normativo existe vaguedad en el significado de la palabra *responsabilidad*, sin embargo, el uso de nociones comunes indica que hay cuestiones compartidas en la definición de los distintos conceptos, aunque sólo sea en un plano abstracto.<sup>1</sup>

El término *responsabilidad*, proviene del latín “respondere” y significa estar obligado. En la acepción vulgar, responder es contestar, la cual cambia cuando se habla de *responsabilidad* en su acepción romana, que se identifica con la obligación de “*dar cuenta y razón*” de todo cuanto haya ocurrido actuado o se haya de realizar.<sup>2</sup>

Pablo Larrañaga afirma que en la mayoría de los supuestos en los que aparece la *responsabilidad*, su concepto central es la sanción, la “responsabilidad como sancionabilidad”; y que se relaciona con las normas de conducta de dos formas distintas:

-De manera directa, como equivalente de obligación o deber; y

---

<sup>1</sup> Larrañaga, Pablo, “*El Concepto de Responsabilidad en la Teoría Contemporánea del Derecho*”, Distribuciones Fontamara, México, 2004, p.17.

<sup>2</sup> Diep Diep, Daniel, “*El Juicio por Responsabilidad en Materia Fiscal*”, Editorial Pac, México, 2002, p.32

-De manera indirecta, como criterio de identificación de deberes especiales.<sup>3</sup>

Una de las dimensiones a las que remite la palabra control en su vertiente jurídica es el concepto de responsabilidad. No se puede entender que alguien pueda ser sujeto de control sin que, a su vez, se le haya asignado una responsabilidad, o sea, se controla para responsabilizar.

El control de la Administración Pública constituye un poder que el orden jurídico asigna a diversos órganos del Estado.<sup>4</sup> Este control puede ser interno y externo.

Los primeros lo constituyen las unidades administrativas que en el ámbito de la administración activa se ocupan de las funciones de control, inspección, evaluación y vigilancia de las operaciones de las diversas dependencias y entidades que la conforman.

El control externo se encomienda a los Tribunales de Cuentas o Contadurías Mayores de Hacienda, órganos que se ubican dentro del Poder Legislativo y cuyo propósito es cuidar la recaudación, el uso y destino de los recursos públicos y se da cuando la Administración ha concluido su

---

<sup>3</sup> Larrañaga, Ob. Cit., pp.196 y 197.

<sup>4</sup> Márquez, Daniel, "*Función Jurídica de Control de la Administración Pública*", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p.XVII.

ciclo normal de operación<sup>5</sup>. En nuestro país, funcionan las mencionadas en segundo término.<sup>6</sup>

Constitucionalmente los servidores públicos, quienes tienen a su cargo el manejo y/o aplicación de los citados recursos públicos; tienen varios tipos de responsabilidad. En el Distrito Federal, el Código Financiero local vigente a partir del 1º de enero de 1995, contiene un título dedicado a la *responsabilidad resarcitoria*. Al estar contemplada este tipo de responsabilidad en una ley fiscal y, por tanto, administrativa, existen diversas confusiones para ubicarla y distinguirla de la responsabilidad regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, actualmente vigente para el Distrito Federal.

En este trabajo se abordan los antecedentes históricos del control de la Administración en nuestro país, se analizan los tipos de responsabilidades de los servidores públicos; y se estudia ampliamente la regulación y naturaleza de la *responsabilidad resarcitoria*, señalando los motivos por los cuales, en nuestra opinión, amerita reformarse el artículo 576 del Código Financiero del Distrito Federal.

---

<sup>5</sup> Márquez, Ob. Cit., p. XIX.

<sup>6</sup> Márquez, Ob, Cit., p. 45

## ***CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.***

### **1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA.**

Un antecedente de la responsabilidad de los servidores públicos en la época prehispánica, la encontramos en una de las más importantes culturas que se desarrollaron en esa época: los aztecas, quienes eran en un principio una tribu de los pueblos nahoas que con el transcurso del tiempo fueron avanzando desde el noroeste hacia el este y sur de México, donde fundaron diversos reinos, hasta formar Tenochtitlán, aun y cuando estuvieron en alianza con el reino de Texcoco.

Según relata Josef Kölher en el libro *“El Derecho de los Aztecas”*, éstos se detuvieron durante algún tiempo en Michoacán y posteriormente se dirigieron hacia el oriente llegando a territorio mexicano donde probablemente estuvieron sojuzgados por otras tribus; sin embargo, al lograr su libertad fundaron en el año de 1325 la Ciudad de Tenochtitlán, bajo el mando de Huitziltzón a quien más tarde hicieron su Dios Huitzilopochtli.

Los aztecas formaban una triple alianza ofensiva y defensiva, así los reinos de México, Tacuba y Texoco, permanentemente se encontraban en conflicto “de la que se encontraba al frente el Señor del primer reino citado, pero que conservaban en cuanto al régimen interior de cada uno de ellos una independencia absoluta”.<sup>1</sup>

El pueblo azteca libraba frecuentes batallas con otros pueblos a los que sojuzgaban y les imponían tributos que consistían en frutos, minerales o productos de los mercaderes; quienes se encargaban de llevar cuenta y razón de dichos tributos que adquirían en batalla, era el “*calpixque*” a través de jeroglíficos donde llevaban cuenta de las entradas de lo que podríamos llamar la Hacienda Pública por concepto de los tributos. A la vez, fijaban en cada provincia una nómina de las cosas que tenían que tributar los pueblos que derrotaban; y esa nómina tenía que ser remitida cada ochenta días a Tenochtitlán.

La máxima autoridad de la organización fiscal en el reino azteca, era el “*Cihuacóatl*”. Bajo él (en jerarquía) estaba el “*Hueycalpixqui*” o “*calpixque*” mayor, quien estaba encargado de recoger todo lo que los

---

<sup>1</sup> Citado por José Trinidad Lanz Cárdenas en su libro “*La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos*”. Segunda edición, editorial Fondo de Cultura Económica, México 1993, p. 26.

calpixque menores le entregaban y de llevar las cuentas en los libros respectivos”,<sup>2</sup> como se señaló en el párrafo que antecede.

La forma de control represivo respecto a los calpixque, si incurrían en malos manejos de los tributos que recaudaban, era hacerlos prisioneros para, posteriormente, condenarlos a muerte; si tenía mujer e hijos, éstos eran echados de donde vivían.

Un mecanismo de control sobre los demás funcionarios y en especial sobre los jueces, lo constituía la selección cuidadosa de quienes debían impartir justicia y esas personas tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los pleitos que había con la gente. Estas personas eran generalmente nobles, ricas y ejercitadas en los caso de la guerra, de buenas costumbres, prudentes y sabios. Se cuidaba por tanto, que no fueran borrachos, ni apasionados, ni con tendencias a recibir dádivas.

A los jueces, el rey los remuneraba con el derecho a ciertas tierras donde sembraban y cosechaban lo necesario para su familia, para que tuvieran lo suficiente para su sustento y si cometían faltas, el control represivo hacia dichos funcionarios iba desde la amonestación por parte de sus compañeros (cuando su conducta no había sido grave), hasta la

---

<sup>2</sup> Ob cit., p. 26

muerte, pasando por la destitución del cargo, la inhabilitación para ocupar cargo alguno en lo sucesivo, el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa, cuando se embriagaba.

El atrasamiento injustificado en la impartición de justicia, el cohecho y la falta de imparcialidad de los jueces se castigaban con pena de muerte.

En la obra “La Contraloría y el Control Interno en México”, José Trinidad Lanz Cárdenas, analiza los antecedentes del control interno del Ejecutivo que han existido en nuestro país durante la Colonia y la época Independentista, a los cuales nos referiremos en los siguientes subcapítulos.<sup>3</sup>

## 1.2 ÉPOCA COLONIAL.

El sistema de organización de las Indias (incluyendo la Nueva España), descansaba en los órganos que integraron la Administración Central, que eran en primer lugar el Monarca y el Consejo de las Indias, y de forma secundaria, la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda. Los órganos mencionados, coexistían con los funcionarios que se encontraban en la Nueva España y los demás territorios que habían sido conquistados.

---

<sup>3</sup> Lanz, Cárdenas José Trinidad. “*La Contraloría y el Control Interno en México.*” Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, México 1993, p 32 y ss.

El Monarca o Rey, tenía todas las facultades en materia hacendaria y delegaba gran parte de la dirección de la misma, pero se reservaba algunas facultades; como por ejemplo, establecer los impuestos que se estimaran convenientes, determinar cuáles serían las granjerías reales y también fijaba los sueldos de los funcionarios, cuyo monto sólo se modificaba por disposición del Rey.

El Consejo de las Indias (cuyo nombre completo era *El Consejo Real y Supremo de las Indias*), a quien se consideraba como la máxima dirección de la Hacienda de las Indias, vigilaba el desarrollo y fomento de la Hacienda del Rey y fiscalizaba la actuación de los oficiales reales, en dos formas:

- 1) Mediante inspecciones directas a los distritos fiscales (visitas), llevadas a cabo por medio de contadores de cuentas enviados por el propio Consejo.
- 2) A través de la revisión de los libros de cuentas que llevaban los oficiales reales.

La Casa de Contratación de Sevilla, se encargó de regir el comercio de la Península, con el de las Indias, por lo que todas las cuentas de

ésta última, debían ser enviadas a Sevilla, donde quedaban asentadas en un libro especial. Sus funciones se reducían a remitir mercancías para su venta a las Indias, a recibir y cuidar el oro y la plata que remitían los oficiales reales y a recibir las fianzas de los funcionarios antes de irse a territorios conquistados.

Por último, el Consejo de Hacienda, se limitó al estudio de asuntos de interés común que realizaban los consejeros con los de las Indias.

Los funcionarios de la Hacienda en la Indias, eran los oficiales reales (contadores, tesoreros, factor, proveedor y pagador).

El contador tenía función sobre el control de lo que entraba y salía en la Caja, certificaba y cuidaba los papeles y ordenaba las libranzas de los sueldos y lo que se tuviera que pagar.

El tesorero por su parte recibía los ingresos de la Hacienda Real y realizaba los pagos que la misma libraba.

El factor era una especie de gerente real de negocios, mantenía un continuo intercambio con otros factores y con la Casa de Contratación de

Sevilla, cuidaba los almacenes en los que se depositaban las pertenencias del Rey,

La Corona española tuvo un gran interés en el establecimiento de un sistema legal tendiente a asegurar el funcionamiento de la Hacienda de Las Indias, mediante la función de control de la actuación de los funcionarios del fisco, así como el castigo a los transgresores. En este sentido, fueron diversas las medidas que se tomaron. Funcionó muy bien bajo el principio de actuación colegiada. Además se dieron las fianzas, los juramentos, inventarios, libros, llaves, rendición de cuentas, el tribunal de cuentas, las pesquisas, las residencias y las visitas.

*El otorgamiento de fianza personal* estaba regulado en las leyes y era práctica acostumbrada para el ejercicio de los oficios; comprendía a los oficiales reales propietarios, provisionales y oficiales de las cajas subordinadas importantes.

*El juramento* era otra forma que se exigía a los oficiales reales cuando iniciaban su gestión; se obligaban a guardar secreto y a realizar fielmente sus oficios. También el juramento se prestaba en otros actos, por ejemplo, cuando iban a guardar dinero en la caja de tres llaves, que eran

generalmente los días sábados, manifestando que no se guardaba cosa alguna para sí.

En cuanto *a los inventarios*, se levantaban respecto de los bienes que había en la caja en la toma de posesión y de los que tenía el nuevo oficial real al iniciar el desempeño de su oficio.

*Los libros* los llevaban los oficiales reales y eran una garantía de una buena administración, porque podría comprobar un posible fraude con la comparación que entre los oficiales se hicieran de los libros que llevaban cada uno de ellos; podían compararse en forma común o general.

*Llaves*, consistía en que los bienes del Rey se guardaban en un arca con varias cerraduras y llaves que generalmente eran tres, y de esa forma se evitaba la libre disposición de los fondos reales, porque la “Caja sólo podía abrirse con el concurso de todos los que gozaban de ese derecho. La llave no se podía dar a otra persona, bajo pena de pérdida de bienes y privación de oficio.”

*La rendición de cuentas* fue otra de las garantías de la administración de la Hacienda, se constituyó en las Indias desde el inicio de la colonización. A los oficiales reales les fueron tomadas cuentas en este período de manera esporádica y por distintas personas. Las leyes de

1542 a 1543, establecieron la obligación de rendir cuentas cada tres años y de enviar un resumen de lo gastado y lo recibido.

Felipe III, creó los Tribunales de Cuentas de Indias mediante las Ordenanzas de fecha 24 de agosto del año 1605, y fue otro medio de la Corona para asegurar la rendición periódica de cuentas. Dichos Tribunales tenían su residencia en las ciudades de Los Reyes, México y Santa Fe, y se integraron (cada uno) por tres contadores de resultas, dos oficiales con título real para ordenar las cuentas y con un portero que ejecutaba lo ordenado por los contadores; dichos funcionarios debían tomar y dar finiquito de las cuentas de los oficiales reales y de los tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y receptores de las rentas reales.

#### 1.2.1 EL JUICIO DE RESIDENCIA DE INDIAS.

La toma de diversos medios de control en los territorios conquistados por parte de la Corona española, entre ellos el juicio de residencia, se explica por la necesidad de hacer posible el correcto funcionamiento de los diversos órganos administrativos y judiciales.

El juicio de residencia era la cuenta que se tomaba de los actos que realizaba un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo, tenía por objeto averiguar la conducta de las autoridades, ya fuera de oficio

o por tener conocimiento mediante las demandas públicas de personas que se consideraran agraviadas.

El nombre del juicio, proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer, *residir*, obligatoriamente en el lugar donde había ejercido su oficio, con la finalidad de facilitar la investigación y de que los particulares tuvieran la posibilidad de presentar sus demandas por los agravios que hubiese ocasionado un funcionario.

El juicio de residencia se llevada a cabo en dos partes: en la primera (que era secreta), el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario; y en la segunda, que ya era pública, se recibían las demandas que interponían los particulares.

Una persona era el juez de residencia (así fue por cerca de dos siglos), sin embargo a finales del siglo XVII se designaron a tres personas con carácter de jueces quienes desempeñaban su comisión, de acuerdo a la orden en que aparecieran nombradas.

Fue discutida la posibilidad de *recusar jueces de residencia*, como también fue discutida la posibilidad de que, de forma intencional, se hicieran recusaciones con el único fin de hacer más largo el juicio. Para

evitar este tipo de situaciones, la Real Audiencia de México, hacía que el escribano de Cámara certificara, en cada petición de recusación, si era la primera o la segunda vez que se hacía, y si era la segunda vez, se tenía que acreditar que había motivos suficientes para hacerlo, bajo la pena de pagar cien pesos.

Los incidentes de recusación eran decididos por las Audiencias, el Consejo de Indias y aún por los mismos virreyes.

Todos los funcionarios de las Indias estaban obligados a dar residencia; y el cumplimiento de las leyes que establecían la residencia fue vigilado por la Corona. Sin embargo, además de las normas que obligaban a dar residencia al finalizar determinado oficio, se dieron otras que imponían el deber de haber cumplido con ese requisito para poder aspirar a nuevos cargos.

Se otorgaron fianzas para asegurar la aplicación de una condena en determinado momento y así evitar que el juicio de residencia se convirtiera en mero formulismo. Se retenía la quinta parte de los sueldos de los funcionarios para asegurar que respondieran a lo que resultara de la residencia, si no se les formulaban cargos en el juicio la cantidad retenida, les era devuelta.

Las residencias se verificaban casi siempre, al finalizar el cargo, de cinco en cinco años si el oficio era perpetuo y en el momento de traslado de una plaza a otra. Sin embargo, podía llevarse a cabo en cualquier momento. El lugar de residencia era el sitio donde el funcionario había desempeñado su oficio y en el cual debía permanecer mientras se llevaba el juicio.

### **1.3 ÉPOCA INDEPENDENTISTA.**

En esta época, el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, se contempló en los ordenamientos fundamentales y secundarios expedidos desde el año de 1814 a 1917.

#### **1.3.1 LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN**

Establecía en su artículo 59, que los Diputados se sujetarían al juicio de residencia por la parte que les correspondiera en la Administración Pública, aunado a que podían ser acusados durante el tiempo de su diputación por los delitos de herejía, apostasía (abandono) y por los de Estado: los de infidencia (deslealtad), concusión (estremecimiento) y dilapidación de los caudales públicos.

También se estableció en los artículos 145 y 149 que los Secretarios de Hacienda, Guerra y Gobierno eran responsables de los decretos y órdenes

que autorizaran contra la Constitución o contra las leyes, quedando obligados ante el juicio de residencia que se les promovieran ante el Supremo Tribunal de Justicia.

De igual forma y según se preceptúa en los artículos 196 y 224, tenían que sujetarse al juicio de residencia los individuos del Supremo Gobierno, los integrantes del propio Supremo Tribunal de Justicia, así como todo empleado público.

### 1.3.2. EL PLAN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA

Estableció, al igual que en la Constitución de Apatzingán, 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 provinciales en los casos que determinara una ley que sería expedida al efecto.

El Senado, por su parte, debía juzgar- según lo dispuesto en la Octava Base constitucional- 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 prevenía en el propio plan.

En la Séptima Base Constitucional se estableció el Tribunal Supremo de Justicia, integrado por siete Magistrados, al que se encomendó vigilar la pronta administración de justicia y juzgar a los Jueces y Magistrados que demoraran el despacho de las causas, no las sustanciaran conforme al derecho o las sentenciaran contra ley expresa, siendo así como se implementó el instrumento para hacer efectivo el derecho consagrado en la propia base constitucional, relativo a que todo individuo de la nación mexicana estaba en posibilidad de pedir la responsabilidad de los Jueces y Magistrados que incurrieran en responsabilidad.

### 1.3.3 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824

Se determinó que quedaban sujetos al juicio de responsabilidad: el Presidente y Vicepresidente de la Federación, el primero, por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, por cohecho y soborno, así como por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados o a que éstos tomaran posesión de sus destinos, o el ejercicio por parte de las Cámaras de cualquiera de las facultades que la propia

Constitución les confería. El Vicepresidente podía ser acusado por cualesquiera delitos en que hubiese incurrido durante el tiempo de su encargo. De las acusaciones en contra de este último conocía, en calidad de Gran Jurado, la Cámara de Representantes, mientras que cualquiera de las dos Cámaras podía conocer con la calidad apuntada, 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 el 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. 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.

En segundo lugar, eran responsables los Secretarios del Despacho por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos y de 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.

En tercer lugar, se encontraban sujetos al juicio de responsabilidad los miembros de la Corte Suprema de Justicia, quienes al igual que los

Secretarios del Despacho podían ser acusados por cualquier delito en el que hubiesen incurrido durante el tiempo de su empleo, tocando conocer indistintamente de las acusaciones correspondientes a cualquiera de las dos Cámaras.

En cuarto término, 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 generales de la Unión, así como por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarios a la misma Constitución y leyes. De esta clase de acusaciones podían conocer en calidad de Gran Jurado, la Cámara de Diputados o la de Senadores.

En quinto lugar, los Diputados y Senadores (aunque inviolables debido a sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, por las cuales jamás podían ser reconvenidos) 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 de Diputados, si se trataba de los segundos, constituyéndose cada Cámara en Gran Jurado para declarar si había o no lugar a la formación de causa. Si la declaración era en sentido afirmativo, quedaba en suspenso de su encargo el acusado, y puesto a disposición del tribunal competente.

Cabe señalar que el tribunal competente para conocer de las responsabilidades, una vez formulada la declaración de procedencia de la causa por la Cámara correspondiente, era la Corte Suprema de Justicia, con excepción del caso de los miembros de ese órgano, que eran juzgados por un tribunal especial integrado por veinticuatro individuos, cuyas características y forma de elección se contemplaban en la propia Constitución.

En sexto lugar eran sujetos de responsabilidad todos los demás empleados públicos.

#### 1.3.4 LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Conocida también como la “Constitución de las Siete Leyes”, por estar dividida en siete estatutos. Esta Ley suscrita en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, consignó la responsabilidad por la comisión de delitos comunes del presidente de la República, de los Diputados y Senadores, Ministros de la Corte Suprema 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, si el acusado era Diputado; y en los plazos fijos por la propia Constitución.

También se contempló la comisión de delitos oficiales por parte del Presidente de la República, Secretarios del Despacho, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Marcial, consejero, gobernadores de los departamentos y de las juntas departamentales; señalándose que la acusación debía formularse ante la Cámara de Diputados. La instrucción del proceso fue encomendada al Senado, no pudiendo imponer más penas que la destitución del cargo o empleo, o la inhabilitación perpetua o temporal para obtener algún otro, si el Senado consideraba que el funcionario era acreedor a mayores penas lo pasaba al tribunal correspondiente.

El fuero constitucional establecido a favor de los funcionarios referidos, se traducía en la no procesabilidad de los mismos ante las autoridades judiciales ordinarias, sin la previa declaración de la Cámara respectiva de haber lugar a la formación de causa, en tratándose de delitos comunes; se consagró también para los miembros del Supremo Poder Conservador, con una modalidad de que la acusación debía hacerse ante el Congreso General.

El fuero como inmunidad absoluta, como privilegio o prerrogativa, fue consignado en relación con los Diputados y Senadores, al señalar que serían inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus

encargos y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos ni molestados.

#### 1.3.5 BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

En estas bases, a diferencia de las constituciones que las precedieron, se dispuso que el Presidente de la República sólo podía ser acusado y procesado criminalmente durante su período presidencial y un año después, por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno prevista en las propias bases, agregando que por delitos comunes únicamente podía ser acusado después de transcurrido un año de haber cesado en sus funciones. Con referencia a los Diputados y Senadores, se mantuvo su inviolabilidad por las opiniones y votos emitidos en el desempeño de sus funciones.

#### 1.3.6. LEY PENAL PARA LOS EMPLEADOS DE LA HACIENDA

Expedida el 28 de junio de 1853, por Antonio López de Santa Ana, tipificó los crímenes, delitos y faltas de los empleados de la Hacienda Pública. Se consideraron como crímenes, la sustracción fraudulenta de caudales públicos, hecha con ánimo de aplicarlos a usos particulares; todo convenio o acto que tuviera por objeto defraudar al erario, ya porque los empleados recibieran por esto algún don, dádiva o regalo, ya porque tuvieran un interés pecuniario en el mismo fraude; o bien, porque

esperaran obtener cualquiera otra utilidad; y la ocultación o inversión en usos propios de los caudales del erario, hecha por aquellos a quienes se hubieran entregado para algún uso público. Respecto a dichos delitos, como ejemplificativos se señalan: resistencia u oposición de los empleados de hacienda al cumplimiento de las órdenes del ramo que emanaren de sus superiores; desidia o abandono habitual en el desempeño de sus empleos, encargos o comisiones y toda extorsión o vejación que se cometiera sobre los particulares, contribuyentes o deudores del erario nacional.

#### 1.3.7 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857

Específicamente en el Título IV denominado de la responsabilidad de los funcionarios públicos se estableció que incurrirían en responsabilidad, los Diputados del Congreso de la Unión, los miembros de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y las faltas u omisiones que cometieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Eran, igualmente, responsables los gobernadores de los Estados y el Presidente de la República, los primeros por violaciones a la Constitución y a las leyes federales; el último, exclusivamente, por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

### 1.3.8 LEY DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1870, SOBRE RESPONSABILIDADES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS.

Esta ley, definía en sus tres primeros artículos cuáles eran considerados delitos oficiales, faltas y omisiones de los altos funcionarios de la Federación. Determinaba las sanciones que debían imponerse a cada uno de los puestos referidos; señalaba a los funcionarios que debían juzgarse o castigarse y el tiempo en el que se les podía exigir responsabilidad oficial; consignaba el derecho de la Nación o el de los particulares para ser efectiva, ante los tribunales competentes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído los funcionarios de referencia por daños y perjuicios, causados al incurrir en el delito, falta u omisión del que hubiesen sido declarados culpables. Disponía asimismo, que en el supuesto de imputación al funcionario de un delito oficial y de un delito común, se le sentenciaba, primeramente, por la responsabilidad oficial y era puesto después a disposición del juez competente para que de oficio o a petición de parte se le juzgara y le fuera impuesta la pena correspondiente por el delito común; y por último, se ocupaba del procedimiento a seguir y de la acción popular que se concedía para denunciar los delitos oficiales.

## ***CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL DEL SERVIDOR PÚBLICO***

### **2.1 CONSTITUCIÓN FEDERAL MEXICANA**

En la CPEUM, no hay una definición o concepto de servidor público; más bien, en el Título Cuarto “DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”, se precisa a quiénes se consideran como servidores públicos.

Los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 de la CPEUM, son:

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

*(...)*

*Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.”*

## **2.2 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

La LFRSP no se define al servidor público, únicamente establece en el Título Tercero, Capítulo I, específicamente en el artículo 46, que incurren en responsabilidad administrativa *los servidores públicos* a que se refiere el artículo 2° de dicha ley, que establece:

*“ARTICULO 2o.- 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.”*

## **2.3 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

La LFRASP tampoco define al servidor público, y sólo establece en su artículo 2°, quienes son sujetos de esa ley. La redacción de ese artículo es exactamente la misma que se contiene en el 2° de la LFRSP.

## **2.4 EN LA DOCTRINA.**

### **2.4.1 CONCEPTO DE FUNCIONARIO PÚBLICO.**

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, definen al “funcionario público”, como la persona que por disposición inmediata de la ley, por elección

popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de una función pública.<sup>1</sup>

#### 2.4.2 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.

Los autores citados con anterioridad, definen como servidor público, a los representantes de elección popular, a los miembros de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, *en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal.*<sup>2</sup>

Por su parte, el Sergio Monserrit Ortiz Soltero, define al servidor público, como “ *aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales. La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de*

---

<sup>1</sup> De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael. “Diccionario de Derecho.” Editorial Porrúa, México, 1999, Decimosexta edición. p. 280.

<sup>2</sup> Ob. cit, p. 449.

*gobierno, para así poder demandar dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que les son inherentes.”<sup>3</sup>*

También Ortiz Soltero, refiere que el criterio para definir el término de servidores públicos, tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el estado, y no es una potestad de un servidor público, por lo que se debe entender a éste como una persona física que formaliza su relación jurídico-laboral con el Estado, mediante un nombramiento expedido por el órgano administrativo correspondiente y que lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales y Municipales. Y clasifica a los servidores públicos, de la siguiente forma: <sup>4</sup>

- A) FUNCIONARIOS.– Tienen poder de decisión y ejecutan las funciones públicas del estado y ejercen actos de autoridad. Los funcionarios pueden ser electos (voto popular) o designados.
  
- B) TRABAJADORES DE CONFIANZA.– Se remite a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que refiere a los empleados de confianza como aquella persona que presta un servicio físico, intelectual, o de ambos géneros en virtud de un

---

<sup>3</sup> Ortiz, Soltero Sergio Monserrit. “*Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*”. Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2004, pp. 5 y ss.

<sup>4</sup> Ob. cit. pp. 6, 8 y 12.

nombramiento expedito; o por figurar en la lista de raya de los trabajadores, y que pueden ser removidos al arbitrio y voluntad de un individuo de mayor jerarquía.

- C) TRABAJADORES DE BASE.- Su característica principal es que son inamovibles a menos que incurran en alguno de los supuestos previstos en el artículo 46 de la Ley Burocrática, referida en el inciso anterior.
  
- D) EMPLEADO.- Se considera como tal a toda persona que desarrolla una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada.

Por su parte, el profesor Gutiérrez y González, los clasifica de la siguiente forma: <sup>5</sup>

- A) FUNCIONARIO.- Es el que realiza en nombre del Estado, actividades de representación y relación con los gobernados o ante otros Estados.

---

<sup>5</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, “*Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*”, Porrúa, México, 2003, pp. 761 y 762

B) SERVIDORES PÚBLICOS SUPERIORES O DE CONFIANZA.- Refiere el este autor que son, para la LFTSE, aquellos que entran al servicio público por una designación hecha directamente por el presidente de la República, y aceptación por parte del designado; y se remite al Artículo 5°, fracción II, inciso h de la citada ley, señalando como tales a:

*“En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los 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 20 de esta ley sean de:*

*h) Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: secretario, subsecretario, oficial mayor, coordinador general y director general en las dependencias del gobierno federal o sus equivalentes en las entidades.”*

C) EMPLEADO.- Es el que se concreta a realizar actividades internas de la persona del Estado, sin que tengan por mandato de la ley, posibilidad de tener relaciones con los gobernados o ante otros estados.

### 2.4.3 DIFERENCIA ENTRE SERVIDOR PÚBLICO Y FUNCIONARIO PÚBLICO.

En muchas ocasiones, se utilizan indistintamente estos términos, sin embargo, se considera que el funcionario público tiene el poder de decisión y ejecución de las funciones públicas del Estado y ejercen actos de autoridad, como ejemplo, a los funcionarios que son electos mediante el voto universal.

### ***CAPÍTULO III. TIPOS DE RESPONSABILIDADES EN QUE INCURREN LOS SERVIDORES PÚBLICOS.***

Tratándose de los servidores públicos, el incumplimiento de sus obligaciones genera responsabilidades en diversos ámbitos. Julio R. Comadira define a la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos como:

“El sistema de consecuencias jurídicas de índole sancionatorio represivo que, aplicable por la propia Administración Pública en ejercicio de poderes inherentes, el ordenamiento jurídico imputa, en el plano de la relación de función o empleo público, a las conductas de agentes o exigentes estatales violatorios de deberes o prohibiciones exigibles, o impuestos, respectivamente, por las normas reguladoras de aquella relación, con el fin de asegurar, con inmediatez, el adecuado funcionamiento de la Administración Pública”<sup>1</sup>

El fin que se persigue con el reproche disciplinario radica en la necesidad de asegurar el adecuado funcionamiento de la Administración Pública, considerándose que esto supone el cumplimiento de dos pautas básicas: la eficacia y la ética.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Comadira, Julio R., “*Derecho Administrativo*”, Abeledo-Perrot, LexisNexis, Argentina, 2003, p. 562.

<sup>2</sup> Ob. Cit., p. 565.

Afirma el autor colombiano Uriel Alberto Amaya Olaya, que la responsabilidad de los servidores públicos es, fundamentalmente, político, penal y civil o patrimonial.<sup>3</sup>

Para Daniel Diep no existe una separación plena entre los diferentes tipos de responsabilidad, considerando que conjunta o por separado se puede dar la administrativa, civil y penal.<sup>4</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Unión, ha sostenido que las modalidades de responsabilidades de los servidores públicos, de acuerdo al Título Cuarto Constitucional, son cuatro: 1) La responsabilidad política; 2) La responsabilidad penal; 3) La responsabilidad administrativa y 3) La responsabilidad civil; y al efecto sustentó la siguiente tesis:

***“RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).– La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).– La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).– La responsabilidad administrativa para los que falten a***

---

<sup>3</sup> Amaya Olaya, Ob. Cit., p. 17.

<sup>4</sup> Diep Diep, Daniel. “El Juicio por Responsabilidad en Materia Fiscal”. Editorial Pac, México, 2004. p. 51.

*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.”*

A continuación se estudia cada una de las modalidades referidas, en lo particular.

### **3.1 RESPONSABILIDAD CIVIL**

Se ha considerado que la atribución de responsabilidades jurídicas pretende dirigir directamente la conducta mediante la imposición de sanciones. Así, el propósito de los juicios de responsabilidad civil, en algunos sistemas, su objetivo se basa en principios de compensación y de eficiencia económica.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Larrañaga, Pablo. “El Concepto de Responsabilidad en la Teoría Contemporánea del Derecho”. Distribuciones Fontamara. México, 2004, p.16

### 3.1.1. ELEMENTOS

En el derecho mexicano son elementos de responsabilidad civil, los siguientes:<sup>6</sup>

- ❖ *La comisión de un daño*
- ❖ *La culpa*
- ❖ *La relación de causa a efecto* entre el hecho y el daño.

Así, toda responsabilidad civil presupone en principio, que se cause un daño, luego, que haya sido por culpa y finalmente que haya una relación de causalidad entre el hecho que determinó el daño y éste mismo.

Rojina Villegas, sostiene que: “Si no existiere un daño en la más amplia acepción de la palabra, comprendiendo también el perjuicio, o sea la privación de una ganancia lícita, es evidente que para el derecho civil no puede existir responsabilidad, es decir, obligación, aún cuando hubiere dolo en el agente y existiere la relación de causa a efecto de que se ha hablado.”<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Rojina Villegas Rafael. “*Compendio de Derecho Civil*” *Teoría General de las Obligaciones*. Editorial Porrúa, México 1999, p 298.

<sup>7</sup> Ob. cit. p. 298

Ahora, ya aplicada la responsabilidad civil *al servicio público*, Ortiz Soltero refiere que “ proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos.”<sup>8</sup>

También. Se ha considerado que este tipo de responsabilidad se produce cuando el servidor público, como consecuencia de una decisión sobre el gasto, sin ser delictiva, genera un resultado injusto y que se estará obligado a reparar un daño en “*cuanto hayamos dañado algo que nos estaba vedado afectar*”.<sup>9</sup>

### 3.1.2 APLICADA EN EL SERVICIO PÚBLICO

Ortiz Soltero, señala que la responsabilidad civil *del servidor público*<sup>10</sup>, puede originarse por:

- ❖ La causación de daños y perjuicios al Estado.

---

<sup>8</sup> Ortiz, Soltero Sergio Monserrit. “*Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*”. Editorial Porrúa, Tercera Edición, México 2004, p. 280

<sup>9</sup> Amaya Olaya, Ob. Cit., pp. 17 y 82.

<sup>10</sup> Ortiz Soltero, Ob. Cit., p. 319.

- ❖ La causación de daños y perjuicios a terceros. Esta última modalidad da lugar a la responsabilidad civil, solidaria o subsidiaria, del Estado; y
- ❖ El enriquecimiento ilícito.

### 3.1.3 AUTORIDADES COMPETENTES

Las autoridades competentes en materia de responsabilidad civil, depende, según Ortiz Soltero, de la vía judicial o administrativa intentada, de la modalidad de la conducta infractora del servidor público, y de la potestad pública al que pertenezca el servidor público. <sup>11</sup>

- ❖ *De la vía judicial o administrativa intentada por la víctima.* En este caso, la autoridad que conozca del hecho puede ser el juez penal, el juez civil, la Secretaría de la Función Pública Federal o las Contralorías Internas de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y de las Cámaras del Congreso de la Unión, la Auditoría Superior de la Federación, o en su defecto, la Contraloría General del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>11</sup> Ob. Cit, pp 323, 324.

- ❖ ***De la modalidad de la conducta infractora del servidor público.***  
Si con ella el servidor público causa un daño a la Hacienda Pública, las autoridades competentes son en principio, de carácter administrativa, ya que las dependencias facultadas por las leyes en este sentido son la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Función Pública porque el sujeto dañado en su patrimonio es el Gobierno Federal o, en su defecto, el del Distrito Federal.
  
- ❖ ***De la Potestad Pública al que pertenezca el servicio público,*** es decir, v. gr., si presta sus servicios en la Secretaría de Salud, la Contraloría Interna de dicha dependencia será la competente para conocer de la irregularidad, fincar el pliego de responsabilidades, agotar el procedimiento e imponer las sanciones administrativas o civiles que procedan conforme a derecho.

### **3. 2. RESPONSABILIDAD PENAL**

Todo servidor público es responsable penalmente, por los delitos en que incurra o pudiese incurrir.

Se considera que la responsabilidad penal tiene como fin prevenir y castigar actividades delictivas.<sup>12</sup>

“La comisión de los delitos debe ser perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal y las sanciones de esta naturaleza se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en ella. Los funcionarios federales con investidura constitucional son penalmente responsables por cualquier delito que cometan en el ejercicio de sus encargo; sin perjuicio de que para proceder penalmente contra ellos es necesario que la Cámara de Diputados declare, por mayoría absoluta de sus miembros en sesión, si ha lugar o no de proceder penalmente contra el inculpado.”<sup>13</sup>

En el artículo 213 del Código Penal Federal,<sup>14</sup> se prevé que, para la individualización de las sanciones previstas en este Título, el Juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de

---

<sup>12</sup> Amaya Olaya, Ob. Cit., p.17.

<sup>13</sup> Ob. cit. p. 211

<sup>14</sup> Publicado en el Diario Oficial el 14 de agosto de 1931. Vigente actualmente

confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

### 3.2.1 DELITOS DE SERVIDORES PÚBLICOS

El Título Segundo del CPF, específicamente en el Título Décimo, se regulan los delitos cometidos por servidores públicos, señalándose como tales:

- ❖ Ejercicio indebido de servicio público
- ❖ Abuso de autoridad
- ❖ Desaparición forzada de personas
- ❖ Uso indebido de atribuciones y facultades
- ❖ Concusión
- ❖ Intimidación
- ❖ Ejercicio abusivo de funciones
- ❖ Tráfico de influencia
- ❖ Cohecho
- ❖ Cohecho a servidores públicos extranjeros
- ❖ Peculado
- ❖ Enriquecimiento ilícito

En cada uno de los delitos anteriores, el CPF, prevé una pena en particular.

### 3.2.2 DELITOS EN CONTRA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Por otra parte, en el Título Décimo Primero, del CPF, se señalan los delitos cometidos en contra de la Administración Pública, refiriendo que son:

*“Artículo 225. Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:*

*I. Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello;*

*II. Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba;*

*III. Litigar por sí o por interpósita persona, cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión;*

*IV. Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen;*

*V. No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello;*

*VI. Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto de un jurado; u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley.*

*VII. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos;*

*VIII. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia;*

*IX. Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito, cuando ésta sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela;*

*X. Detener a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado por el párrafo séptimo del artículo 16 constitucional;*

*XI. No otorgar, cuando se solicite, la libertad caucional, si procede legalmente;*

*XII. Obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, intimidación o tortura;*

*XIII. No tomar al inculpado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación sin causa justificada, u ocultar el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye;*

*XIV. Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso;*

*XV. Imponer gabelas o contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento;*

*XVI. Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;*

*XVII. No dictar auto de formal prisión o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculpado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo;*

*XVIII. Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley;*

*XIX. Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fuero, sin habérselo retirado éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley;*

*XX. Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución;*

*XXI. A los encargados o empleados de lugares de reclusión o internamiento que cobren cualquier cantidad a los internos o a sus familiares, a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado para otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen;*

*XXII. Rematar, en favor de ellos mismos, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido;*

*XXIII. Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;*

*XXIV. Hacer conocer al demandado, indebidamente, la providencia de embargo decretada en su contra;*

*XXV. Nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o a persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común; y*

*XXVI. Permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que están recluidas.*

*XXVII.- No ordenar la libertad de un procesado, decretando su sujeción a proceso, cuando sea acusado por delito o modalidad que tenga señalada pena no privativa de libertad o alternativa;*

*XXVIII.- Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una averiguación previa o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean confidenciales, y*

*XXIX.- Obligar a declarar a las personas que se mencionan en el artículo 243 Bis, del Código Federal de Procedimientos Penales, acerca de la información obtenida con motivo del desempeño de su actividad.*

*A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV, XXV y XXVI, se les impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa.*

*A quien cometa los delitos previstos en las fracciones IV, V, VI, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXVII, XXVIII y XXIX, se le impondrá pena de prisión de cuatro a diez años y de mil a dos mil días multa.*

*En todos los delitos previstos en este Capítulo, además de las penas de prisión y multa previstas, el servidor público será destituido e inhabilitado de tres a diez años para para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”*

### 3.3 RESPONSABILIDAD POLÍTICA

#### 3.3.1 CONCEPTO

Se considera que la responsabilidad política es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.<sup>15</sup>

#### 3.3.2 SUJETOS

Son sujetos de juicio político, conforme lo dispone el artículo 110 constitucional: *los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los*

---

<sup>15</sup> Ortíz, Soltero Sergio Monserrit. Ob. Cit. 90

*Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.*

Establece también el artículo 110 de la Constitución, que los Gobernadores de los Estados, los Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, *sólo podrán ser sujetos de juicio político 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*; sin embargo, la resolución será sólo declarativa y se hará saber a las Legislaturas locales para que en el ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

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

A su vez, la LFRSP, preceptúa en su artículo 6°, que procede el juicio político *cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.*

El artículo 7° de la citada ley, señala que no procede el juicio político por la mera expresión de las ideas.

El artículo 10 de la LFRSP, refiere que la Cámara de Diputados es la que sustanciará el procedimiento *actuando como órgano instructor y de acusación* y por su parte, la Cámara de Senadores se erigirá como *jurado de sentencia*.

*“La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de esta Ley”<sup>16</sup>*

### 3.3.3 PROCEDIMIENTO

El procedimiento de juicio político, se establece en el capítulo II del Título Segundo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y comienza con la denuncia.

---

<sup>16</sup> Artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

En este sentido, el artículo 9° de dicha Ley, establece que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, *denuncia* contra cualquier servidor público, ante la Cámara de Diputados, por alguna de las conductas establecidas en el artículo 7° de la Ley en mención, y que son:

- ❖ El ataque a las instituciones democráticas;
- ❖ El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- ❖ Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales
- ❖ El ataque a la libertad de sufragio;
- ❖ La usurpación de atribuciones;
- ❖ Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- ❖ Las omisiones de carácter grave, de acuerdo al punto anterior;
- ❖ Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.
- ❖ Por conductas como: *manejo indebido de fondos y recursos federales*, por lo que corresponde a los Gobernadores de los Estados,

Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

*a) DENUNCIA*

La denuncia tendrá que sustentarse en pruebas documentales o “... *elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera soportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.– Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.– El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.– Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.*”<sup>17</sup>

*b) RATIFICACIÓN*

La denuncia se tiene que presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días

---

<sup>17</sup> Artículo 9, segundo, tercero, cuarto y quinto párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

naturales siguientes a su presentación, y cuando haya sido ratificada, la Secretaría General de la Cámara de Diputados, la turnará a la Comisión que corresponda.

*c) DETERMINACIÓN DE LA PRESUNTA RESPONSABILIDAD*

La Subcomisión de Examen Previo, en un plazo que no exceda de treinta días hábiles, determinará si existen elementos de prueba que presuman la existencia de la infracción atribuible al servidor público, y su probable responsabilidad, y por ello, sea necesaria la incoación del procedimiento.

*d) DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA*

Si no existiera elemento de prueba que presuma la existencia de la infracción, así como su probable responsabilidad, la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada; y ese desechamiento podrá ser revisado por el Pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones cuando sea solicitado cuando menos, por el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas comisiones.

*e) DENUNCIA PROCEDENTE*

Por su parte, la resolución dictada por la Subcomisión de Examen Previo que declare procedente la denuncia, será remitida al pleno de las

Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara, quien, dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia (pues así lo establece el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber que podrá comparecer o informar por escrito dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación que se le hubiere realizado.

f) *PERIODO PROBATORIO*

El artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que la Sección Instructora abrirá un periodo de prueba de treinta días naturales, en que recibirá las pruebas ofrecidas tanto por el denunciante, como por el servidor público, “*así como las que la propia Sección estime necesarias*”; plazo que en todo caso, podrá ser ampliado si es necesario.

g) *VISTA DE ACTUACIONES Y ALEGATOS*

El artículo 15, refiere que, una vez terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante y del servidor público por un plazo de tres días naturales, con la finalidad de que tomen los datos que necesiten para que formulen sus alegatos, los cuales

deberán presentarlos por escrito dentro de los seis días naturales siguientes.

#### *h) CONCLUSIONES*

Transcurrido el plazo anterior, se hayan entregado o no los alegatos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones, considerando si concluye el procedimiento o continúa.

Si a juicio de la Sección Instructora el denunciado es inocente, declarará que no ha lugar a proceder en su contra. Sin embargo, si (refiere el artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, propondrá a la Cámara de Diputados:

- 1) Que esté legalmente comprobada la conducta o el hecho material del denunciante.
- 2) Que se encuentre acreditada la responsabilidad del servidor público denunciado.
- 3) La sanción que deba imponerse.
- 4) Que en caso de aprobarse las conclusiones, se envía la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación.

### *i) ACUSACIÓN*

Cuando se hubiesen emitido las conclusiones anteriores, la Sección Instructora entregará las mismas a los secretarios de la Cámara de Diputados (dentro del término de sesenta días naturales contados desde el día siguiente a la fecha en que se haya turnado la denuncia) para que den cuenta a su presidente, quien anunciara a la Cámara que debe reunirse y resolver acerca de la imputación, dentro de los *treinta días naturales siguientes*; haciéndolo del conocimiento del denunciante y del servidor público, para que aleguen lo que a su derecho convenga.

Transcurrido el plazo anterior, la Cámara de Diputados se erigirá como órgano de acusación, previa declaración del presidente de dicha cámara, conforme lo señala el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y acto continuo, la Secretaria leerá una síntesis de las constancias procedimentales y se concederá el uso de la palabra al denunciante y al servidor público para que aleguen lo conveniente; la Sección Instructora dará sus conclusiones.

### *j) RESOLUCIÓN*

La Cámara de Diputados podrá resolver que no procede acusar al servidor público y que podrá continuar en el ejercicio de su cargo; o e su

caso, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a quien se le turnará la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que sostengan dicha acusación ante aquel.

#### *k) TURNO DE LA ACUSACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES*

El artículo 22 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que: *“Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.”*

#### *l) ALEGATOS*

Una vez transcurrido el plazo referido, habiéndose producido o no los alegatos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, y propondrá una sanción, señalando los preceptos legales en que funden sus conclusiones, las cuales entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

El artículo 24 de la Ley en referencia precisa que, una vez que la Secretaría de la Cámara reciba las conclusiones, el presidente de la Cámara de Senadores, anunciará que se debe erigirse en Jurado de Sentencia.

Lo anterior, dentro de las veinticuatro horas siguientes, procediéndose a citar al acusado y a su defensor, y una vez que el Presidente de la Cámara de Senadores se erija en Jurado de Sentencia se procederá a dar lectura a las conclusiones a las que llegó la Sección de Enjuiciamiento; se dará la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público y/o a su defensor.

*m) DECLARATORIA*

Posteriormente, se retirará el servidor público y su defensor y en la sesión se discutirán y votarán las conclusiones; asimismo, se aprobarán los puntos de acuerdo y el Presidente de la Cámara realizará la declaratoria correspondiente.

Sólo por lo que corresponde a los gobernadores, diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales posteriores a aquel en que sean entregadas las conclusiones.

El artículo 24 en su último párrafo precisa que la sentencia que se dicte respecto de éstos últimos servidores citados, sólo tendrá efectos declarativos y se comunicara a la Legislatura local respectiva, para que actúe como corresponda.

### **3.4. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

A la *responsabilidad administrativa* también se la conoce como *responsabilidad disciplinaria*, definiéndose como “aquella a que están sujetos los funcionarios o empleados públicos por la infracción de las disposiciones administrativas referentes al ejercicio de su actividad, en relación con el servicio que les está encomendado, siempre que los actos realizados no revistan carácter delictivo”<sup>18</sup>

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos está regulada a nivel constitucional en el artículo 113 de la CPEUM que establece que en las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos se determinarán las obligaciones de éstos, a fin de salvaguardar los principios rectores de su actuación, así como los procedimientos y autoridades facultadas para aplicarlas.

---

<sup>18</sup> De Pina Rafael, De Pina Vara, Rafael, “*Diccionario de Derecho*”. Editorial Porrúa, México, 1989, p.429.

Se estima conveniente precisar que esta ley (LFRSP), es antecedente de la vigente ley federal en materia de responsabilidades de los servidores públicos y actualmente está en vigor en el Distrito Federal.

De igual forma, tanto el artículo 1° de la LFRASP, como el de la LFRSP, establecen que su objeto es reglamentar el Título Cuarto de la Constitución, en materia de:

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

Y el artículo 2° de las referidas leyes, refieren que se sujetarán a la aplicación de las mismas, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen recursos públicos federales.

Cualquier particular puede presentar en la dependencia o entidad correspondiente, su queja o denuncia, por incumplimiento a las

obligaciones de un servidor público, de acuerdo a lo que establece el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

#### 3.4.1 PROCEDIMIENTO

##### *a) Citación*

Se encuentra regulado en la ley en mención en sus artículos 21 a 31. El procedimiento para determinar si un servidor público es responsable de alguna conducta u omisión en el ejercicio de sus funciones, comienza con el citatorio que se le formula al “*presunto responsable*” para que comparezca a una Audiencia, haciéndole saber que debe comparecer personalmente a la misma, a rendir su declaración respecto de los hechos que se le atribuyan (se le notifica el lugar, día y hora en que se verificará la audiencia; la autoridad ante la cual se llevará a cabo; y se le informa de los hechos que se le imputan). Mediando entre la fecha de citación y la audiencia, un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Si el servidor público no asiste a la audiencia, establece el artículo 21, que se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le atribuyan.

### *b) Etapa Probatoria*

Una vez que se lleve a cabo la Audiencia, se le otorgará al servidor público el plazo de cinco días hábiles, para que ofrezca sus pruebas, mismas que en su caso, de acuerdo a lo señalado en el artículo 21 fracción II de la LFRASP, serán admitidas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el Contralor Interno o el Titular del Área de responsabilidades.

### *c) Resolución*

Transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior, dentro de los siguientes cuarenta y cinco días hábiles se determinará sobre la inexistencia de responsabilidad o la imposición de las sanciones administrativas correspondientes, (notificando dicha resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles).

Para la interposición de sanciones administrativas, *“... se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeña el servidor público cuando incurrió en la falta...”*<sup>19</sup> Siendo dichos elementos, los referentes a la gravedad de la responsabilidad, y la conveniencias de suprimir prácticas que vulneren las disposiciones de la

---

<sup>19</sup> Ob. Cit., pag. 328.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas; las circunstancias económicas, el nivel jerárquico y la antigüedad en el servicio del presunto responsable; las condiciones exteriores y medios de ejecución, así como la reincidencia y monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del cumplimiento de sus obligaciones.

### 3.4.2 SANCIONES

Las sanciones que se podrán imponer a los servidores públicos, consisten en:

- ❖ ***Amonestación pública o privada***, se impone por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, por el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y se ejecutará por el *jefe inmediato*.
- ❖ ***Suspensión o destitución del puesto***, que se impondrá por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, por el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.
- ❖ ***Inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público***, que se impondrá por la Secretaría de la Contraloría

y Desarrollo Administrativo, por el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada.

- ❖ ***Sanción económica***, que se impondrá por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

El artículo 15 de la LFRASP, advierte claramente que procede la imposición de sanciones económicas, cuando por el incumplimiento a sus obligaciones, los servidores públicos hayan obtenido un beneficio o lucro, o se hayan causado daños o perjuicios; y que dichas sanciones, podrán determinarse de hasta tres tantos de lo obtenido o daños causados.

### 3.4.3 RESPONSABILIDAD RESARCITORIA.

La *responsabilidad resarcitoria* es denominada como *responsabilidad fiscal* por el autor colombiano Amaya Olaya y en su consideración, es lo que la legislación española denomina *responsabilidad contable*,<sup>20</sup> identificando como sus elementos constitutivos: indemnización, resarcimiento, acción u omisión, dolo o culpa, caudales, efectos, recursos, etc.

---

<sup>20</sup> Amaya Olaya, Ob. Cit., p.20

Este tipo de responsabilidad es la materia de este trabajo y se analiza en el Capítulo VI, no obstante, consideramos pertinente mencionarla, si bien someramente, en este apartado, para que quedaran señalados todos los tipos de responsabilidad que, en nuestra opinión, pueden incurrir los servidores públicos.

## CAPÍTULO IV. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

### 4.1. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

#### 4.1.1. TÍTULO CUARTO

En el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año de 1857, denominado “*De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*”, estableció en su artículo 103, que: “...los *diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.*”<sup>1</sup>

Se determinó en el mismo Título, que los gobernadores de los Estados serían igualmente responsables por contravención a la Constitución y a las leyes federales.

Y el Presidente de la República sólo podría ser acusado durante el tiempo de su encargo, por los delitos de traición a la patria, violación

---

<sup>1</sup> Tena Ramírez, Felipe. “*Leyes Fundamentales de México 1808-2005*”. Editorial Porrea, México 2005, vigésimo cuarta edición, actualizada. p. p. 624 y 625.

expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común (situaciones que fueron reformadas en 1874).

En el artículo 104 del referido título se estableció que si el delito fuera común, el Congreso se erigiría en Gran Jurado y declararía por mayoría absoluta de votos si habría o no lugar a proceder contra el “*acusado*”. Si no procedía, no habría lugar a procedimiento alguno. En caso de proceder, se separaría al acusado de su encargo y sería sujeto de la acción de los tribunales comunes.

En el artículo 105, se señaló que de “*los delitos oficiales*” conocerían: *el Congreso de la Unión* como jurado de acusación y la *Suprema Corte de Justicia* como jurado de sentencia.

#### 4.1.2 JURADO DE ACUSACIÓN Y SENTENCIA

*El Congreso de la Unión*, como jurado de acusación tendría que declarar por mayoría de votos, si el acusado era o no culpable. Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuaría en el ejercicio de su encargo. Si resultaba ser condenatoria, quedaría inmediatamente separada de su cargo y se pondría a disposición de la *Suprema Corte* quien, en Tribunal en pleno y erigida como jurado de sentencia, previa

audiencia del acusado, “*del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos la pena que la ley les designe*”.<sup>2</sup>

En los artículos 106 a 108, se determinó que, una vez dictada una sentencia de responsabilidad, no se podía conceder a quien se consideraba como reo, la gracia “*del indulto*”; cuando se determinara responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podría exigirse durante el período en que el funcionario ejerciera su encargo y *hasta* un año después. También se estableció que en las demandas del orden civil no habría fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

#### **4.2. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

Al expedirse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se establecieron en el Título Cuarto las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Así, el artículo 108, refería que: “*... Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables de los delitos comunes que cometan durante*

---

<sup>2</sup> Ob. cit. p. 625

*el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.”<sup>3</sup>*

Y en ese mismo numeral, se establece que los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales, serían responsables por violaciones a la Constitución y las leyes federales; y el Presidente de la República, durante el tiempo en que durase su encargo, sólo podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

#### 4.2.1 GRAN JURADO

Si el delito cometido fuera del orden común, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, declarararía por mayoría absoluta de votos (del número total de miembros que la formarían), si habría lugar a proceder o no en contra del acusado (artículo 109).

En caso de que no hubiera lugar a proceder, no habría lugar a ningún procedimiento, pero dicha declaración no sería obstáculo para que la acusación continuara su curso cuando el acusado dejara de tener fuero, pues se determinó que la resolución de la Cámara, no prejuzgaría los fundamentos de la acusación.

---

<sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- *Reproducción facsimilar del texto original*. Edición del Partido Revolucionario Institucional. México, 1981, pp 125 a 130

#### 4.2.2. PROCEDENCIA DE LA ACUSACIÓN

Si procediera la acusación, por ese simple hecho, al acusado se le separaría de su encargo estaría sujeto a la acción de los tribunales comunes; a excepción hecha del Presidente de la República, pues a él sólo podría acusársele ante la Cámara de Senadores.

Se estableció que no gozarían de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por "*los delitos oficiales*", faltas u omisiones en que incurriesen en el desempeño del empleo, cargo o comisión pública que hubiesen aceptado durante el periodo en que conforme a ley disfrutaran de fuero. Lo mismo sucedería respecto de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su cargo.

De los delitos oficiales, conocería el Senado erigido en Gran Jurado, pero no podría abrir la averiguación sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarare (por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros) y de oír al acusado, que ése se declarara culpable, quedaría privado de su puesto (por virtud de tal declaración), y se le inhabilitaría para obtener otro, por el tiempo que se determinare. También, cuando el mismo hecho tuviese señalada otra pena en la ley, se estableció en el artículo 111, que el acusado quedaría a

disposición de las autoridades comunes para que se le juzgare y fuera castigado con arreglo a dicha ley.

Se estableció “*la acción popular*” para que se pudiera denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes “u oficiales” de los altos funcionarios de la Federación. Si se considerara que habría lugar a “*acusar*”, se nombraría una comisión para que se sostuviera ante el Senado, la acusación de que se tratase.

En el párrafo quinto del artículo en comento, quedó asentado que se expediría a la mayor brevedad una “Ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales”, en la que se determinara como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que pudiesen redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho; y dichos delitos se juzgarían por un Jurado Popular (en términos del artículo 20, que establecía como se llevaría a cabo todo juicio de orden criminal).

#### 4.2.3 DESTITUCIÓN POR MALA CONDUCTA

El Presidente de la República, podría pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por *mala conducta* de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de

Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios. Si la Cámara de Diputados, en principio, y la de Senadores, con posterioridad, declararan por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedaría privado de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que se determinara que hubiera incurrido y se procedería a una nueva designación.

Antes de que el Presidente de la República pidiese a las Cámaras, la destitución de algún funcionario, oiría a éste “en lo privado”, *“a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud”*.<sup>4</sup>

En los artículos 112, 113 y 114, se determinó que la sentencia de responsabilidades pronunciada por delitos “oficiales” no podría concederse la gracia de indulto al –todavía considerado reo–; la responsabilidad por delitos y faltas sólo se podrían erigir durante el periodo en que el funcionario ejerciera su encargo y hasta dentro de un año después.

También se determinó que en las demandas del orden civil no había fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

---

<sup>4</sup> Tena Ramírez, Felipe. “*Leyes Fundamentales de México 1808-2005*”. Editorial Porrúa, México, 2005, pp. 886

### **4.3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

En el DOF del 31 de diciembre de 1982 se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que abrogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y Altos Funcionarios de los Estados del 27 de diciembre de 1979, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de enero de 1980.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, está compuesta por cinco Títulos.

Como en el Capítulo V de este trabajo se analiza ampliamente la LFRSP por guardar estrecha relación con la responsabilidad resarcitoria, en este apartado sólo se hace referencia a la integración de dicha ley.

#### **4.3.1 TÍTULO PRIMERO**

Contiene un capítulo único que comprende las disposiciones generales y estas disposiciones son: que la ley tiene por objeto reglamentar el Capítulo Cuarto en materia de los sujetos de responsabilidad en el servicio público, las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio

público y las que se deban resolver mediante juicio político, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones y para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, así como el registro patrimonial de los servidores públicos.

El artículo 3° establece que las autoridades competentes para aplicar lo dispuesto en la ley son las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, las dependencias del Ejecutivo Federal, el órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Unión, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales de Trabajo, acorde con la legislación respectiva, así como los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Por su parte, el artículo 4°. señala que los actos u omisiones en materia de acusación que queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, el procedimiento respectivo se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal correspondiente, debiendo las autoridades señaladas en el párrafo anterior, turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas, aclarándose que no se podrán

imponer dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

#### 4.3.2 TÍTULO SEGUNDO

Consta de cuatro capítulos y en él se establece el procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia.

Así, el primer capítulo de este Título Segundo se establece quienes son sujetos de juicio político, las causas del mismo y las sanciones aplicables; el capítulo segundo establece el procedimiento a seguir en el juicio político; en el tercero, el procedimiento de declaración de procedencia y en el cuarto, las disposiciones comunes para los capítulos dos y tercero de este Título Segundo.

El título tercero, consta de dos capítulos; en el primero de ellos se señala quienes son los sujetos de responsabilidad administrativa (remite al artículo segundo de la ley), y establece cuáles son las obligaciones de todo servidor público; en el segundo, cuáles son las sanciones administrativas y el procedimiento para aplicarlas.

#### 4.3.3. TÍTULO TERCERO

Consta de dos capítulos: en el primero se determinan los sujetos que incurren en responsabilidad administrativa (remite al artículo 2 de esa ley); y en el segundo, se determinan cuáles son las sanciones administrativas que se aplican a los servidores públicos, así como los procedimientos para hacer efectivas las mismas.

#### 4.3.4 TÍTULO CUARTO

Contiene un capítulo único, en el que se dispone que la Secretaría de la Contraloría llevará el registro y seguimiento de la evolución patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

### **4.4 LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

La LFRASP, publicada en el DOF el 13 de marzo del año 2002, en su Artículo Segundo Transitorio, derogó los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, únicamente respecto del ámbito federal; y se seguirían aplicando en esa materia a los *servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal*.

Es decir, a *nivel federal*, la ley aplicable lo es la LFRASP; y para el ámbito del Distrito Federal, se sigue aplicando la LFRSP.

Arturo González Jiménez afirma que esta ley es una “calca (sólo en algunos aspectos mejorada y en los demás igual o retrograda)” de la LFRSP.<sup>5</sup>

La LFRASP consta de cuatro Títulos; el primero, con un Capítulo Único, con disposiciones generales:

#### 4.4.1. TÍTULO PRIMERO

- ❖ El objeto de dicha ley. Que es el de reglamentar el Título Cuarto de la Constitución en materia de los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- ❖ Las obligaciones en el servicio público,
- ❖ Las responsabilidades y sanciones administrativas;
- ❖ Las autoridades competentes y;
- ❖ El procedimiento para la aplicación de sanciones; así como el registro patrimonial de los servidores).

---

<sup>5</sup> González Jiménez, Arturo, “*Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*”, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2004, p.13.

- ❖ Los sujetos a responsabilidad administrativa (los señalados en el párrafo primero del artículo 108 de la Constitución, así como las personas que manejen o apliquen recursos públicos federales);
- ❖ Las autoridades facultadas para aplicar la ley (Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los tribunales de trabajo y agrarios, el Instituto Federal Electora, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, así como los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes);
- ❖ Las autoridades competentes para llevar a cabo los procedimientos establecidos en dicha ley.

#### 4.4.2 TÍTULO SEGUNDO

El Título Segundo contiene dos capítulos. En el primero de ellos se dispone cuáles serán los principios que rijan a la función pública; los sujetos de responsabilidad administrativa y cuáles son las obligaciones en

el servicio público. Así, se establece que todo servidor público tiene como obligaciones: <sup>6</sup>

*“ARTÍCULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:*

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

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

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

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

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

---

<sup>6</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial SISTA, 2004, pp. 58 a 61.

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

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

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

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

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

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

*de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.*

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

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

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

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

*XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su*

*función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de*

*las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.*

En el Capítulo Segundo, se dispone que en las dependencias y entidades habrá unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y si éstos incurren en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones transcritas con antelación, serán sancionadas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuyo titular es designado por el Presidente de la República, y ante quien, únicamente es administrativamente responsable.

También en dicho Capítulo se establece que las sanciones por falta administrativa consistirán en: amonestación privada o pública; suspensión en el empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. En este sentido, se precisa, cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación, y cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de una año hasta diez años si el monto de aquéllos

no excede de doscientas veces el SMGMVDF y de diez a veinte años si excede de dicho límite, aplicable por conductas graves –las establecidas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la ley, además de la destitución).

Para la aplicación de las sanciones administrativas se deben considerar los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta (la gravedad, circunstancias socioeconómicas, nivel jerárquico y antigüedad, condiciones exteriores y medios de ejecución, reincidencia y monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado del incumplimiento).

Asimismo, se establecen las reglas de competencia para la imposición de las sanciones: La amonestación pública o privada, así como la suspensión o destitución, se impondrán por la SCDA, por el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, y ejecutada por el jefe inmediato; la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público se impondrá también por las tres primeras autoridades referidas con anterioridad pero se dispone que será ejecutada en los términos de la resolución dictada; y las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

#### 4.4.3 TÍTULO TERCERO

El Título Tercero contiene un Capítulo Único en el que se establece el registro patrimonial de los servidores públicos. En éste se establece que la SCDA llevará un registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos en las dependencias y entidades, así como de los funcionarios del TFJFA y de los Tribunales Agrarios y del Trabajo.

Se establece quiénes son los obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial, los plazos y la forma de presentación. Asimismo, en el artículo 41 se señala que la SCDA podrá llevar a cabo investigaciones o auditorias para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos.

#### 4.4.4. TÍTULO CUARTO

El Título Cuarto consta de un Capítulo Único denominado “*De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público*” que determina que, para asegurar el cumplimiento de los principios y obligaciones que la ley impone a los servidores públicos, es responsabilidad de las dependencias y entidades, establecer las “*acciones*

*permanentes*” para delimitar las conductas que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones.

#### 4.4.5 LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Esta ley federal se publicó en el DOF de 31 de diciembre de 2004 e inició su vigencia a partir del día siguiente y se expidió con motivo de la reforma al artículo 113 constitucional, que estableció: *“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.”*

En su artículo 1º, la LRPE establece que tiene por *“objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado”*; y en el diverso 31, señala que el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando se determine su responsabilidad y que la falta administrativa sea grave; considerándose tal indemnización como parte de la sanción económica que se aplique al servidor público.

De acuerdo con los referidos preceptos, se pueden inferir los siguientes elementos de la *responsabilidad patrimonial* regulada en la LRPE:

- a. El responsable directo es el Estado.
- b. El daño debe originarse por la actividad del Estado
- c. Debe ser causado a los particulares.
- d. El daño causado debe ser sin fundamento ni motivo.
- e. No incluye a los perjuicios.
- f. Los servidores públicos también son responsables y el Estado puede repetir el pago que por concepto de indemnización hubiese cubierto a los particulares.

## ***CAPÍTULO V. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.***

### **5.1 SERVIDORES PÚBLICOS SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL.**

El artículo 2° de la LFRSP, establece que serán sujetos de responsabilidad administrativa, los servidores públicos referidos en el primer párrafo del artículo 108 de la CPEUM. Dicho artículo constitucional, reputa como servidores públicos (a nivel local, es decir Distrito Federal), a:

- ❖ Los representantes de elección popular;
- ❖ Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal;
- ❖ A los funcionarios y empleados, *y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal.*

Las obligaciones que tiene todo servidor público, y con las que debe cumplir, se encuentran reguladas en la LFRSP, siendo éstas, las que a continuación se transcriben <sup>1</sup>

- ❖ Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la

---

<sup>1</sup> Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

- ❖ Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- ❖ Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- ❖ Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;
- ❖ Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
- ❖ Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- ❖ Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- ❖ Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

- ❖ Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- ❖ Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;
- ❖ Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.
- ❖ Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
- ❖ Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- ❖ Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su

conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

- ❖ Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;
- ❖ Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;
- ❖ Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;
- ❖ Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

- ❖ Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;
- ❖ Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;
- ❖ Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.
- ❖ Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y
- ❖ Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido

o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

- ❖ Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Las obligaciones enumeradas con anterioridad, son, como ya señalé con anterioridad, con las que debe cumplir todo servidor público en el desempeño de sus funciones, en estricto sentido, sin olvidar que hay disposiciones legales que pueden establecer expresamente otras obligaciones, dependiendo de las funciones que realice en la respectiva dependencia o entidad en la que labore.

## **5.2 ÓRGANOS COMPETENTES PARA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.**

El artículo 57 de la LFRSP, en su segundo párrafo, establece que la autoridad competente para *determinar* si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, es la **Contraloría Interna de la Dependencia o Entidad**, en la que el servidor público preste sus servicios.

Al respecto, el artículo 92 de la LFRSP, refiere que el Contralor General es quien designará y removerá libremente a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias, entidades paraestatales y

órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal. Y que, los órganos de control interno tienen las mismas atribuciones que la LFRSP, les confiere a las Contralorías Internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; las cuales serán ejercidas en las dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.

### **5.3 PROCEDIMIENTO DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL.**

#### **a) DENUNCIA o QUEJA**

El artículo 57 de la LFRSP, establece que el procedimiento para determinar si existe o no responsabilidad administrativa por parte de un servidor público, deberá ser denunciada por escrito ante la Contraloría Interna de su respectiva dependencia o entidad, señalando los hechos que pudieran ser causa de responsabilidad.

#### **b) CITACIÓN PARA LA AUDIENCIA**

Se notifica al servidor público considerado como presunto responsable, a una Audiencia, haciéndole saber la imputación en su contra y citándolo (señalándole día, hora y lugar), para que se presente a ofrecer pruebas y alegar en su favor, por sí o por medio de un defensor. Así lo dispone el artículo 64, segundo párrafo de la Ley Federal.

#### c) AUDIENCIA

La audiencia se fija en un plazo no menor de cinco días, ni mayor de quince días hábiles entre la fecha de la citación y la de la propia audiencia.

En esta diligencia se admitirán y desahogarán las pruebas ofrecidas por el servidor público y se rendirán alegatos por sí o por medio de defensor.

#### d) RESOLUCIÓN

Dentro de los treinta días hábiles siguientes, se determinará si existe o no responsabilidad y en su caso, se impondrán las sanciones correspondientes. La resolución se hará del conocimiento del propio servidor, así como de su superior jerárquico (según establece el propio artículo 64 referido con anterioridad), dentro de las 72 horas siguientes a la determinación.

De acuerdo con el artículo 54 de la LFRSP, las sanciones que se pueden impondrán, se harán de acuerdo con: 1) La gravedad de la responsabilidad y, “la conveniencia de suprimir” prácticas que contravengan las disposiciones de la Ley Federal, o que se dicten con base en ella; 2) Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; 3) Su

nivel jerárquico, antecedentes y condiciones; 4) Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; 5) La antigüedad del servicio; 6)

La reincidencia que tenga en el incumplimiento de obligaciones; 7)  
El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos que sean consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones.

#### **5.4 TIPOS DE SANCIONES**

El artículo 53 de la LFRSP, dispone claramente que las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- a) **APERIBIMIENTO PRIVADO O PÚBLICO; AMONESTACIÓN** (también pública o privada) que de acuerdo a lo que establece el artículo 56 de la misma ley, serán aplicados por el superior jerárquico del servidor público.
- b) **SUSPENSIÓN EN EL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN**, que, también acorde a lo dispuesto en el artículo 56 en mención, si es, por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, se aplicará por el superior jerárquico.
- c) **DESTITUCIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN**, que se aplicará por el superior jerárquico.

- d) INHABILITACIÓN PARA DESEMPEÑAR UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO, que será aplicable, conforme a lo que dispone el artículo 56, fracción V, de la LFRSP, *“por resolución que dicte la autoridad competente.”* Cuando la inhabilitación “...se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años, si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.” <sup>2</sup>
- e) SANCIÓN ECONÓMICA. Que, de acuerdo a lo que dispone el artículo 56 de la LFRSP, será aplicada por la Contraloría Interna de la Dependencia o Entidad. El artículo 55 de la ley en mención, establece que la aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños o perjuicios causados por incumplimiento de sus obligaciones de un servidor público, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños o perjuicios causados, debiéndose pagar en su equivalencia a salarios mínimos vigentes al día de su pago

---

<sup>2</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

## *PRESCRIPCIÓN*

El artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que las facultades del superior jerárquico, así como de la Contraloría para imponer las sanciones a los servidores públicos, prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y en los demás casos prescribirán en tres años. Plazo que contará a partir del día siguiente a aquel en que se incurrió en la responsabilidad (cuando hayan cesado sus efectos, si fue de carácter continuo); y se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo (cuando se cita al servidor público a la Audiencia de Ley).

Así también el derecho de los particulares de solicitar indemnización por daños y perjuicios en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa respectiva.

## **5.5 MEDIOS DE DEFENSA**

El artículo 93 de la LFRSP, dispone que los servidores públicos afectados por los actos o resoluciones de la CGAPDF o de los órganos de control interno, podrán interponer ya sea recurso de revocación previsto en la propia ley, o impugnarlos ante el TCADF.

### 5.5.1 RECURSO DE REVOCACIÓN

El fundamento legal para la interposición del recurso de revocación por parte de un servidor público del Distrito Federal, está previsto en el Artículo 93 de la LFRSP, que dispone que podrá interponer a su elección, el recurso de revocación previsto en la citada ley, o impugnar la resolución sancionadora ante el TCADF.

El procedimiento a seguir, conforme lo establecen los artículos 71 y 72 de la LFRSP, es el siguiente:

El escrito mediante el cual se interponga el recurso, irá dirigido a la propia autoridad, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución sancionatoria, expresándose los agravios que le causen, y proponiendo las pruebas que estime necesarias. A su escrito, acompañará la constancia de notificación respectiva, así como copia del recurso.

La autoridad acordará si admite o no el recurso y las pruebas ofrecidas; si las admite y desahoga las pruebas, emitirá la resolución correspondiente dentro de los treinta días hábiles siguientes.

Con la interposición del recurso, se suspende la ejecución de la sanción que se recurre, si así lo solicita el promovente, pero siguiendo los

requisitos que al efecto establece el artículo 72 en mención, que consisten en:

- ❖ Si se trata de sanciones económicas, se suspende su ejecución, si el pago de las mismas, se garantiza en los términos que prevenga el CFDF (el texto de la Ley, señala que será en los términos del Código Fiscal de la Federación), sin embargo, en materia local (del Distrito Federal), el código aplicable, lo es el Financiero.
  
- ❖ Cuando no sean sanciones económicas, se podrá suspender la ejecución de la sanción o sanciones, siempre y cuando, así se solicite en el recurso, y este se admite, y la ejecución de la resolución produjera daños o perjuicios de imposible reparación en contra del afectado; y que la suspensión no apareje como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que perjudiquen el interés social y el servicio público.

En caso de no ser favorable la resolución que se dicte en el recurso de revocación, el servidor público, con fundamento en ya citado Artículo 93 de la LFRSP, podrá impugnarla ante el TCADF.

### 5.5.2 JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Como se señaló en la parte final del punto anterior, el TCADF, es competente para conocer de las impugnaciones en contra de las resoluciones que se emitan con base en la LFRSP.

## ***CAPÍTULO VI. LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA ESTABLECIDA EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.***

En la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, (vigente hasta el año de 1994), no se contemplaba la figura de la responsabilidad resarcitoria. Es hasta el año siguiente (1995), cuando en el CFDF<sup>1</sup> se incorpora dicha figura y determina como una facultad de la Secretaría de Finanzas, el fincar las *responsabilidades resarcitorias*.<sup>2</sup>

De acuerdo con el artículo 572 del CFDF, las sanciones que se pueden aplicar son:

- a) Multas por infracciones a las disposiciones fiscales.
- b) Sanciones disciplinarias en términos de la LFRSP.
- c) Responsabilidad resarcitoria.
- d) Las del orden civil o penal “previstos en los ordenamientos respectivos.”

---

<sup>1</sup> Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de Diciembre de 1994, y en vigor a partir del 1° de enero de 1995.

<sup>2</sup> En la exposición de motivos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de su Iniciativa de Código Financiero del Distrito Federal, Año de 1995, página X, se señaló en la parte conducente al Libro Quinto, que se incorporaban las infracciones y delitos fiscales establecidos en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y en 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 ocasionarán a la Hacienda Pública del Distrito Federal.*”

## 6.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA.

El concepto de la responsabilidad resarcitoria está prevista en el artículo 576 del CFDF, el cual señala:

*“ARTICULO 576.- La Secretaría, 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 como por cualquier otros actos u omisiones en que servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares, incurran y que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del propio Distrito Federal o al patrimonio de las entidades, fincará, es decir, iniciará, substanciará y resolverá, a través de la Procuraduría Fiscal, 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 emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados, previa solicitud que dicha autoridad presente, en términos del artículo 577 de este Código.*

*De igual forma fincará responsabilidades resarcitorias en el caso de que los órganos autónomos a que se refiere el artículo 448 del Código, se lo soliciten fundada y motivadamente, de acuerdo con lo previsto por el artículo 577 de este Código.*

*Para los efectos de este Título y a falta de disposición expresa en este Código, se aplicarán supletoriamente el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.”*

Conforme a lo preceptuado por el citado artículo 576, se puede establecer que para que pueda determinarse la responsabilidad resarcitoria, deben darse los siguientes presupuestos.

**1°. Debe existir:**

a) Irregularidades en las actividades de programación y presupuestación, por parte de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, propiedad o al cuidado del DF.

a) Actos u omisiones de los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y, en general, a los particulares.

b) Que no hayan sido solventados los pliegos de observaciones emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

**2°. Que las anteriores irregularidades, actos u omisiones causen un daño o perjuicio a la Hacienda Pública del DF o al patrimonio de las entidades.**

3°. El objeto de la responsabilidad de resarcitoria es reparar, indemnizar o resarcir los mencionados **daños o perjuicios**.

#### 6.1.1 RESPONSABILIDAD CIVIL.

La reparación o indemnización de los **daños y perjuicios**, constituye lo que se conoce como responsabilidad civil

Gutiérrez y González señala que la responsabilidad civil es de dos tipos<sup>3</sup>:

a) Responsabilidad en la que se cumple lo prometido, y por ello no se indemniza. Esta responsabilidad, aunque “civil”, se cumple voluntariamente; se realiza con lo prometido.

b) Responsabilidad en la que se indemniza a quien resulta víctima de un detrimento patrimonial. Puede provenir de:

– Hecho ilícito (responsabilidad subjetiva, reposa en la idea de culpa).

– Hecho lícito (responsabilidad objetiva, no interviene una noción subjetiva de la culpa). Se genera por una conducta permitida por la Ley, pero que produce el detrimento patrimonial de otra persona; por el empleo

---

<sup>3</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, “Derechos de las Obligaciones”, Editorial Porrúa, México, 1995, pp. 553 y 554.

de un objeto en sí mismo peligroso; o por una la conducta errónea, realizada de buena fe.

Por su parte, Rojina Villegas<sup>4</sup> afirma que en el derecho mexicano los elementos de la responsabilidad civil, son:

1) La comisión de un daño o de un perjuicio. Es la condición *sine qua non* de la responsabilidad civil.

2) La culpa. Se ha estimado uniformemente en la doctrina y en el derecho positivo, que la reparación del daño sólo se presenta como una sanción que se aplica a aquél que procedió con dolo o con culpa.

3) La relación de causa a efecto entre el hecho y el daño. Esta relación de causalidad es esencial, porque no puede considerarse responsable a alguien de las consecuencias perjudiciales que no puedan imputársele directa o indirectamente.

Para al autor Daniel Diep Diep, en su obra *“El Juicio por Responsabilidad en Materia Fiscal”*,<sup>5</sup> el daño, es deterioro, destrucción, menoscabo, demérito ofensa o dolor que impacta sobre personas, cosas o valores, tanto morales como sociales; y por lo tanto, es contrario al derecho *objetivo*, que busca proteger la integridad de las personas, y que,

---

<sup>4</sup> Rojina Villegas, Rafael, “Teoría General de las Obligaciones”, Editorial Porrúa, México 1999, pp. 298 y ss.

<sup>5</sup> Ob. Cit., p. 35

en la actualidad, quien causa un daño, debe repararlo mediante *indemnización*, cuando ésta sea reclamada, o simplemente mediante *sanción*. Refiere este autor, que el daño material es “*el empobrecimiento inmediato y directo del afectado, bien por destrucción, deterioro, privación del uso o goce de sus bienes, etc. Y los consecuentes gastos en los que incurra con motivo de la afectación*”<sup>6</sup>

En el CCDF, aplicable supletoriamente al Título Segundo del Libro Quinto del CFDF, en su artículo 2108, refiere que por *daño* se entiende como “*la pérdida o menoscabo sufrida en el patrimonio, por falta de cumplimiento de una obligación.*”

La definición de *daño* referida con antelación, es compartida por el profesor Rafael De Pina,<sup>7</sup> y de hecho, remite al artículo del Código Civil antes señalado.

Por lo que respecta a los *perjuicios*, el artículo 2109 del CCDF los define como “*la privación de cualquiera ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de una obligación*”.

---

<sup>6</sup> Ob. Cit. p. 36.

<sup>7</sup> De Pina Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, Decimo Sexta Edición, México 1989. p. 204

### 6.1.2 NATURALEZA FISCAL DE LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA.

Tratándose de la responsabilidad resarcitoria, el artículo 32 del CFDF considera a la responsabilidad resarcitoria como un aprovechamiento y la define como la obligación que se impone a los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y particulares en general, para indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando incurran en irregularidades (de acción u omisión) que se traduzcan en daños o perjuicios cuantificables en dinero.

A su vez, el artículo 583 señala que las responsabilidades resarcitorias tendrán el carácter de créditos fiscales y que se harán efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

De acuerdo con el artículo. 35 del CFDF *son créditos fiscales*, los que tiene derecho a percibir el Distrito Federal que provengan (además las de contribuciones, y contraprestaciones), de **aprovechamientos**.

Así, se puede concluir, que la responsabilidad resarcitoria regulada en el CFDF es la llamada responsabilidad civil. Actualmente y de conformidad con el citado Código, en relación a la Hacienda Pública del Distrito Federal, las cantidades fijadas por concepto de daños y perjuicios, tienen el carácter de aprovechamientos y por tanto, de créditos fiscales.

Amaya Olaya asegura que si bien en un principio se podría entender a la responsabilidad fiscal o contable como la responsabilidad civil frente a la Administración Pública, no se trata de la misma responsabilidad, ya que la primera tiene un carácter más restrictivo, al circunscribirse únicamente a los funcionarios y personas que manejan recursos y caudales.<sup>8</sup>

Sin embargo, tratándose de la responsabilidad resarcitoria regulada en el CFDF, la misma se puede fincar no sólo a los servidores públicos que manejan, aplican y administran fondos, valores, y recursos económicos; o a cualquier servidor público; sino que, conforme a lo que expresamente señala su artículo 576, también se puede fincar esta responsabilidad a los proveedores, contratistas, contribuyentes y *“en general, a los particulares”* que por irregularidades por actos y omisiones en que incurran, se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

El resarcimiento de los daños causados al patrimonio público constituye el fundamento de la exigencia de la responsabilidad fiscal (responsabilidad resarcitoria) y requiere por parte de la autoridad competente, la aplicación de los procedimientos que deben articularse para esclarecer y fijar la responsabilidad.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Amaya Olaya, Ob. Cit., p.76

<sup>9</sup> Amaya Olaya, Ob. Cit., p.21

El autor argentino Agustín Gordillo, asegura que un elemento fundamental para poner freno a la negligencia y arbitrariedad de las autoridades públicas, es el que el funcionario público que perjudica a los usuarios, administrados y consumidores (generando responsabilidad social), sufra también las consecuencias de su hecho dañoso.<sup>10</sup>

## **6.2. PROCEDIMIENTO.**

En todos los casos, el procedimiento resarcitorio debe concluir en un plazo no mayor de 20 meses contados a partir de la fecha en que se notifique el inicio a todos los involucrados. De acuerdo con el articulado del Título Segundo, Libro Quinto, del CFDF, se pueden establecer las siguientes etapas del procedimiento para fincar responsabilidades resarcitorias.

### **6.2.1 ÓRGANO COMPETENTE.**

El artículo 576 del CFDF establece que la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal iniciará, substanciará y resolverá el procedimiento para fincar la responsabilidad resarcitoria.

El artículo 7, fracción VIII, del RIAPDF dispone que para el despacho de los asuntos que sean de su competencia, las dependencias de la Administración Pública, tienen adscritas, unidades administrativas y de

---

<sup>10</sup> Gordillo Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 2004, p.

apoyo técnico. La Secretaría de Finanzas, tiene adscrita como unidad administrativa (entre otras), a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, en donde está adscrita la Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre ingresos Coordinados.

Y de acuerdo a lo establecido en los artículos 36, fracción XXVIII y 91, fracción XII del referido Reglamento Interior, corresponde tanto al titular de la mencionada Procuraduría, como al de la citada Subprocuraduría, fincar las responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio. Dichos dispositivos, establecen: <sup>11</sup>

*“Artículo 36.- Corresponde al titular de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal:*

*(...)*

*XXVIII. Fincar las responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, 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 como por cualquier otros actos u omisiones en que un Servidor Público incurra por dolo, culpa o negligencia y que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, que descubra o tenga conocimiento la Secretaría de Finanzas, por sí o a través de sus unidades administrativas, así como en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa*

---

<sup>11</sup> Ob. Cit. pp.36 y 104-105.

*del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados;*

***“Artículo 91.– Corresponde a la Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados:***

*(...)*

***XII. Fincar las responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, 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 como por cualquier otros actos u omisiones en que un servidor público incurra por dolo, culpa o negligencia y que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, que descubra o tenga conocimiento la Secretaría de Finanzas por si o a través de cualquiera de sus unidades administrativas, así como 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;”***

De los dispositivos legales transcritos con anterioridad, se desprende que tanto el titular de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, como el de la Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados, son autoridades competentes, para determinar las responsabilidades resarcitorias respectivas.

Al efecto, el Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el Subprocurador de Asuntos Penales y Juicios sobre ingresos coordinados en

la PFDF tiene competencia legal para iniciar el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, señalándose en la siguiente tesis aislada:

***“PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. EL SUBPROCURADOR DE ASUNTOS PENALES Y JUICIOS SOBRE INGRESOS COORDINADOS DE LA PROCURADURÍA FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL TIENE COMPETENCIA LEGAL PARA INICIARLO. El artículo 91, fracción XII, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, establece que corresponde a la Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados fincar responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio. Ahora, si bien ese precepto no prevé facultades expresas para iniciar, tramitar, instruir, desahogar pruebas y resolver sobre la responsabilidad resarcitoria (acto este último en donde, en todo caso, materialmente se dará el acto mismo de fincarla), sino que alude genéricamente al término "fincar", se infiere que la facultad conferida implica todos los actos del procedimiento que conlleven a ella; estimar lo contrario sería tanto como considerarla inejercitable, porque la ley no otorga a autoridad alguna las atribuciones para: a) iniciar, b) tramitar o instruir, c) desahogar pruebas, e inclusive, d) resolver; porque, sólo menciona de manera genérica la de fincar responsabilidades resarcitorias.”<sup>12</sup>***

### 6.2.2 SOLICITUD

El procedimiento se iniciará con las solicitudes dirigidas a la PFDS y debe:

---

<sup>12</sup> 9ª Época, TCC, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, Tesis I.5º.A. 40 A., p.915

1) señalarse las consideraciones de hecho por las cuales se tenga conocimiento de los probables daños y perjuicios causados;

2) El monto histórico de los mismos;

3) Nombres y domicilios de los servidores públicos y particulares, probables responsables; y

4) Anexar el original o copia certificada de las pruebas respectivas.

Si bien, el artículo 576 del CFDF establece que cuando en el ámbito de sus atribuciones la SFDF “descubra o tenga conocimiento” de “irregularidades”; en el citado CFDF, no existe disposición en la que se establezca qué se entiende, o cuando se está en presencia de “irregularidades” de los servidores públicos o de particulares; ni se prevé el procedimiento respectivo y la emisión de la resolución en la que se determine tal situación. Únicamente, el artículo 574 del CFDF señala que “los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones conozcan de hechos u omisiones que entrañen infracciones a las disposiciones de este Código y de las que del mismo emanen, lo comunicará a la autoridad competente para no incurrir en responsabilidad, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que tengan conocimiento de tales hechos u omisiones.”

No obstante, consideramos que tal omisión, está justificada, porque respecto de los servidores públicos la LFRSP es la que, precisamente, señala las obligaciones de los servidores públicos, el procedimiento administrativo disciplinario y las sanciones que procedan aplicar por ese concepto.

También el referido artículo 576, señala que en los casos en los que no se hubiesen solventado los pliegos de observaciones emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, se debe presentar la solicitud respectiva. Para el caso de los órganos autónomos referidos en el artículo. 448 del CFDF (Asamblea Legislativa, Tribunal Superior de Justicia, autoridades electorales- Instituto y Tribunal Electoral-, Comisión de Derechos Humanos, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Junta Local de Conciliación y Arbitraje, Instituto de acceso a la Información Pública y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México), se exige que la solicitud esté fundada y motivada.

Ahora, si bien en relación a la responsabilidad administrativa de los servidores resulta aplicable la LFRSP; existe omisión respecto de las “irregularidades” de los proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, de los particulares que causen daños y perjuicios a la

Administración Pública del Distrito Federal, o al patrimonio de las entidades. Esto se puede traducir en violaciones a las garantías de legalidad, audiencia y certidumbre jurídica de los particulares, entre otros.

#### 6.2.3 PREVENCIÓN.

En caso de no cumplir con alguno de los requisitos mencionados, se requerirá al solicitante para que en el plazo de cinco días cumpla con el requisito omitido. Si no lo hiciere, se tendrá por no presentada la solicitud.

#### 6.2.4 ESCRITO DE CONTESTACIÓN.

Tendrá derecho el probable responsable a contestar por escrito lo que a su derecho convenga y a ofrecer pruebas dentro de los quince días siguientes a la notificación del inicio del procedimiento, para desvirtuar las irregularidades que se le imputan.

Este escrito deberá:

- 1) Estar dirigido al Procurador Fiscal del Distrito Federal;
- 2) Indicar el número de expediente;
- 3) Indicar su nombre y, en su caso, acreditar su personería;
- 4) Domicilio en el Distrito Federal, para oír notificaciones;

5) La fecha en que se le notificó o tuvo conocimientos del procedimiento resarcitorio;

6) Enumerar y narrar las consideraciones de hecho y de derecho que a sus intereses convenga, debiendo relacionarlas con las irregularidades que se le atribuyen;

7) Las pruebas que se ofrezcan, la cuales deberán relacionarse con los “hechos controvertidos”, presentarse en original o copia certificada y el dictamen pericial que en su caso se ofrezca; y

8) Firma autógrafa.

#### 6.2.5 PREVENCIÓN

Cuando no se hubiese cumplido con alguno de los mencionados requisitos, se requerirá al presunto responsable para que en el plazo de cinco días lo subsane y si no lo hiciera, se tendrá por no presentada la contestación o por no ofrecidas las pruebas, según el caso.

#### 6.2.6 PRUEBAS

Se admiten todo tipo de pruebas, excepto las que no tengan relación con los hechos controvertidos, la testimonial y la confesional, respecto de la cual no queda comprendida la petición de informes a autoridades, en relación a hechos que consten sus expedientes.

En caso de que las pruebas documentales ofrecidas no obren en poder del probable responsable o no las hubiese obtenido a pesar de estar legalmente a su disposición, se deberá identificar el documento, el archivo o lugar en que encuentren para que la PFDF requiera su remisión y se acompañará el acuse sellado de la solicitud formulada, así como el original del comprobante de pago de los derechos correspondientes, expedido por la Tesorería del Distrito Federal.

Si no se remite la documentación solicitada o se acredita fehacientemente la imposibilidad para remitirla, se dará vista al oferente para que en el plazo de tres días manifieste lo que a su derecho convenga. En este caso, el CFDF no prevé algún supuesto para la falta de tales documentos, ni que procede la devolución de los derechos cubiertos por ese concepto.

La prueba pericial sólo será admisible cuando se requieran conocimientos especiales de la ciencia, arte, técnica, oficio o industria y únicamente se valorará el dictamen pericial que se ofrezca.

Se pueden presentar pruebas supervenientes hasta antes de que se haya dictado la resolución correspondiente, siempre que se trate de hechos ocurridos con posterioridad a la notificación del inicio del procedimiento, al escrito de contestación o de aquellos que, de fecha anterior a los

mencionados supuestos, se asevere bajo protesta de decir verdad, que no se conocían.

Cuando una prueba superveniente se presente después de concluido el procedimiento, el término de quince días mencionado, correrá a partir del día siguiente al desahogo de dicha prueba.

Cabe señalar que a pesar de que el CFDF no señala la celebración de una audiencia, ni establece algún plazo o término para hacerlo, ello no resulta necesario, pues las únicas pruebas que resultan admisibles son las documentales, incluyendo al dictamen pericial que en su caso se ofrezca, ya que la preparación y desahogo de la misma no se efectúa ante la PFDF.

#### 6.2.7 ALEGATOS

No obstante de que al ofrecer pruebas el presunto responsable puede “exponer lo que a su derecho convenga”, también se señala que concluida la etapa de “ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas” se concederá al probable responsable el término de cinco días para que alegue lo que a su interés jurídico convenga”.

#### 6.2.8 CIERRE DE INSTRUCCIÓN

La PFDF deberá declarar concluida la tramitación del procedimiento.

### 6.2.9 RESOLUCIÓN

Se dictará dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se declare concluida la instrucción, aumentándose un día más por cada 100 o fracción, en caso de que el expediente exceda de las 500 fojas; pero, en ningún caso, el plazo será mayor de 30 días hábiles.

De acuerdo con el artículo 579 la resolución deberá reunir los siguientes requisitos:

- ❖ Estar debidamente fundada y motivada;
- ❖ Señalar los daños y perjuicios causados o que puedan producirse;
- ❖ El tipo de responsabilidad que a cada sujeto le corresponda; y
- ❖ La cantidad líquida determinada por el daño o perjuicio, según el caso.

Los anteriores elementos y lo señalado en el artículo 576 del CFDF, en cuanto a que el objeto de la responsabilidad resarcitoria es la reparación o indemnización de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública del Distrito Federal o al patrimonio de sus entidades; permiten establecer que la resolución que al efecto se emite, tiene como finalidad determinar:

- 1) La existencia de los daños o perjuicios.

- 2) La cuantificación de las mismas.
- 3) Establecer el tipo de responsabilidad (directa, solidaria o subsidiaria) que, en su caso, corresponde a cada una de los involucrados.

Toda vez que esta resolución debe ser notificada, además de los citados requisitos, del artículo 576, también deberá contener los establecidos en el artículo 122 del propio CFDF.

### **6.3 TIPOS DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS.**

#### **6.3.1 PRINCIPAL O DIRECTA.**

Se finca a los servidores públicos que hayan cometido las irregularidades.

#### **6.3.2 SOLIDARIA.**

Se finca a los proveedores, contratistas, contribuyentes y, en general, a los particulares, cuando hayan participado con los servidores públicos en las irregularidades que hubiesen originado la responsabilidad. Esta responsabilidad se establece entre el particular y el responsable directo.

En la responsabilidad solidaria no existe la división respecto al crédito o la deuda<sup>13</sup>. Se presenta cuando en una obligación existen dos o más deudores, debiendo cualquiera de ellos cumplir en su integridad con el objeto de la objeto de la obligación<sup>14</sup>.

El CCDF, en relación de este tipo de responsabilidad señala en su artículo 1999 que:

*“El deudor solidario que paga por entero la deuda, tiene derecho de exigir de los otros codeudores la parte que en ella les corresponda.*

*Salvo convenio en contrario, los deudores solidarios están obligados entre sí por partes iguales.*

*Si la parte que incumbe a un deudor solidario no puede obtenerse de él, el déficit debe ser repartido entre los demás deudores solidarios, aun entre aquellos a quienes el acreedor hubiere libertado de la solidaridad.*

*En la medida que un deudor solidario satisface la deuda, se subroga en los derechos del acreedor ”.*

### 6.3.3 SUBSIDIARIA.

Se finca a los servidores públicos que hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares, sea en forma dolosa o culposa o por

---

<sup>13</sup> Rojina Villegas, Ob. Cit., p.521.

<sup>14</sup> Gutiérrez y González, Ob. Cit., p.926.

negligencia. El responsable subsidiario goza del beneficio de orden, respecto de los responsables subsidiarios y solidarios, pero no de exclusión. En el caso de dos o más responsables subsidiarios, el crédito fiscal determinado se deberá prorratar.

La responsabilidad subsidiaria es la que se presenta a cargo de una persona que debe responder por las conductas de otra, pero sólo a partir del límite en que ésta es impotente para cubrir el todo o parte de las prestaciones que debe.<sup>15</sup> El artículo 1928 del CVDF, establece que: “El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

De acuerdo con el tratadista italiano Augusto Fantozzi, en la materia fiscal la solidaridad pasiva es un instrumento ampliamente utilizado y que a diferencia del derecho civil (que refuerza la garantía del acreedor), en el derecho fiscal es un instrumento en si mismo, ante la pluralidad de sujetos pasivos, para efectuar el cumplimiento de la deuda.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Gutiérrez y González, Ob. Cit., p. 783.

<sup>16</sup> Fantozzi Augusto, “*La Solidaridad Tributaria, Tratado de Derecho Tributario,*” dirigido por Andra Amatucci, Tomo Segundo, Editorial Temis, Colombia, 2001, p.243

## ***CONCLUSIONES***

***PRIMERA.***– La *responsabilidad resarcitoria* es una sanción por la conducta irregular del servidor público.

***SEGUNDA.***– La *responsabilidad resarcitoria*, se conoce como responsabilidad civil, toda vez que su objeto es la reparación, indemnización o resarcimiento de daños o perjuicios causados a la Hacienda Pública del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades.

***TERCERA.***– El Código Financiero del Distrito Federal otorga a la *responsabilidad resarcitoria*, el carácter de aprovechamientos y por tanto, de créditos fiscales.

***CUARTA.***– La *responsabilidad resarcitoria* se puede fincar, tanto a servidores públicos como a particulares.

***QUINTA.***– Los servidores públicos que manejan, aplican y administran fondos, valores y recursos económicos en general, propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación y presupuestación, se les puede fincar

*responsabilidad resarcitoria*; incluyendo no sólo a los que pertenezcan a la Administración Pública, sino también a los de los Poderes Judicial y Legislativo y órganos autónomos.

**SEXTA.**– La *responsabilidad resarcitoria* es una sanción por la conducta irregular de un servidor público y es distinta a la responsabilidad administrativa regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**SÉPTIMA.**– El cobro en la vía coactiva de la *responsabilidad resarcitoria* es a través del procedimiento administrativo de ejecución previsto en el Código Financiero del Distrito Federal.

**OCTAVA.**– Las facultades del Secretario de Finanzas y del Subprocurador Fiscal como autoridades fiscales se refieren a la cuantificación de los daños y perjuicios; y a la asignación del tipo de responsabilidad que corresponde a cada uno de los involucrados.

**NOVENA.**– Se estima necesario, que, previo a que se finque la *responsabilidad resarcitoria*, se haya determinado la responsabilidad de un servidor público, en la que se establezca

que la conducta sancionadora produjo un daño o perjuicio a la Hacienda Pública del Distrito Federal o a las entidades.

**DÉCIMA.**– A fin de evitar confusiones, se estima que debe reformarse el artículo 576 del Código Financiero del Distrito Federal para que expresamente se señale que tratándose de servidores públicos, previo a la cuantificación del pago de los daños y perjuicios, debe existir una resolución en la que se determine que incurrieron en responsabilidades administrativas, para que las autoridades fiscales cuantifiquen los daños y perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades.

**DÉCIMA PRIMERA.**– En cuanto a los particulares, al no serles aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, directamente se les puede fincar la *responsabilidad resarcitoria*, lo cual es violatorio de sus garantías.

**DECIMASEGUNDA.**– Toda vez que los particulares no son servidores públicos, no les resulta aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que también se debe reformar el artículo 576 del Código Financiero del Distrito

Federal, para que se establezca que previamente a la cuantificación de los daños y perjuicios; y a la asignación del tipo de responsabilidades; queden determinados todos los elementos que sustenten que la conducta de un particular ocasionó dichos daños y perjuicios.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Amaya Olaya, Uriel Alberto. “*Teoría de la Responsabilidad Fiscal*”, Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 17

Comadira, Julio R., “*Derecho Administrativo*”, Abeledo-Perrot, LexisNexis, Argentina.

Diep, Diep Daniel, “*El Juicio por Responsabilidad en Materia Fiscal*”. Editorial Pac, México, 2002.

De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael. “*Diccionario de Derecho.*” Editorial Porrúa, México, 1999, Decimosexta edición.

Fantozzi Augusto. “*La Solidaridad Tributaria*, Tratado de Derecho Tributario, dirigido por Andra Amatucci, Tomo Segundo, Editorial Temis, Colombia, 2001.

González Jiménez, Arturo, “Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2004.

Gordillo Agustín. “*Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 2004.

Gutierrez y González, Ernesto, “*Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*”, Porrúa, México, 2003.

Lanz, Cárdenas José Trinidad. “*La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos*”. Segunda edición, editorial Fondo de Cultura Económica, México 1993.

Larrañaga, Pablo, “*El Concepto de Responsabilidad en la Teoría Contemporánea del Derecho*”. Distribuciones Fontamara, México, 2004.

Márquez, Daniel, “*Función Jurídica de Control de la Administración Pública*”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.

Ortiz, Soltero Sergio Monserrit. “*Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*”. Editorial Porrúa, Tercera Edición, México 2004.

Rojina Villegas, Rafael, “*Teoría General de las Obligaciones*”, Editorial Porrúa, México 1999.

Tena Ramírez, Felipe. “*Leyes Fundamentales de México 1808-2005*”. Editorial Porrúa, México 2005, vigésimo cuarta edición, actualizada.

### ***LEGISLACIÓN CONSULTADA***

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Financiero del Distrito Federal.

Código Penal Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.– *Reproducción facsimilar del texto original*. Edición del Partido Revolucionario Institucional. México, 1981.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo del dos mil tres. Ediciones Luciana. Decimotercera Edición, marzo del dos mil seis.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

### *OTROS*

Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo del 2002.

Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982.

Gaceta Oficial del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1994.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Abril de 1996.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005.

## ***ABREVIATURAS***

<b>CCDF</b>	Código Civil del Distrito Federal.
<b>CFDF</b>	Código Financiero del Distrito Federal.
<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>CPF</b>	Código Penal Federal.
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación.
<b>LFRSP</b>	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
<b>LFRASR</b>	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
<b>LFTSE</b>	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
<b>LRPE</b>	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
<b>RIAPDF</b>	Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
<b>SMGMVDF</b>	Salario Mínimo General Mensual Vigente en el Distrito Federal.
<b>SCDA</b>	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
<b>SFDF</b>	Secretaría de Finanzas del Distrito Federal
<b>TCADF</b>	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
<b>TFJFA</b>	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.