



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 79, REFERENTE AL
FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DE LOS
PROCESOS DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN PRESUPUESTAL POR
PARTE DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MARISSA SUZÁN PRONE



ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA 2009



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F., Noviembre 26 de 2008.

DR. ISIDRO AVILA MARTÍNEZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **SUZÁN PRONE MARISSA**, con número de cuenta 071249214 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 79, REFERENTE AL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DE LOS PROCESOS DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN PRESUPUESTAL POR PARTE DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**", realizada con la asesoría del profesor Lic. Felipe Rosas Martínez.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

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

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
ENCARGADO DEL SEMINARIO

DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ.

*Im.



Universidad Nacional del
Estado de México

"UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO

DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ
ENCARGADO DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
PRESENTE

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado y asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "ANÁLISIS COSNTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 79, REFERENTE AL FINANCIAMIENTO DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DE LOS PROCESOS DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN PRESUPUESTAL POR PARTE DE DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN". elaborada por la alumna SUZAN PRONE MARISSA.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, la sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que la sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 28 de 2008.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ.
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

*mpm

DEDICATORIAS

*A **Dios**, quien me dio la fe y fortaleza necesarias para salir siempre adelante pese a las dificultades, por colocarme en el mejor camino, iluminando cada paso de mi vida, y por darme la salud y la esperanza para terminar este trabajo.*

*A mi Alma Mater, **la Universidad Nacional Autónoma de México** por abrirme sus puertas desde la Escuela Nacional Preparatoria Núm. 6 hasta la Facultad de Derecho y que me formó como universitaria.*

*Al **Lic. Felipe Rosas Martínez**, asesor y amigo un profundo agradecimiento por haberme ayudado a dar este paso en mi andar profesional.*

*Con profundo respecto a nuestros **GRANDES MAESTROS** de la Facultad de Derecho.*

Y a todas aquellas personas que de una u otra forma, colaboraron o participaron en la realización de esta investigación, hago extensivo mi más sincero agradecimiento.

*A la **Auditoría Superior de la Federación**, que ha sido parte importante y fundamental en mi formación profesional, a mis amigos(as) y compañeros(as) de la Dirección General Jurídica, actualmente Dirección General Consultiva y de Asistencia Jurídica principalmente a Yolisima, Sandy, Julio, Carlos Ignacio y la Alegría de Teresita.*

Lic. María del Carmen Sordo Ramírez

Por su voto de confianza que siempre me ha otorgado.

Lic. Felipe de Jesús Navarrete Villar

Porque gracias a su ayuda y apoyo logré concretar mi formación académica.

*A mis padres Don **Adalberto y Yaca**
Por enseñarme que no hay límites, que lo que me
proponga lo puedo lograr y que solo depende de mi.*

***A mi hijo, Alberto Daniel (Obi)**
Gracias por decidirte a emprender y compartir
conmigo esta loca aventura que es vivir, y a la que
siempre has aportado tu magia y alquimia.*

*A toda **mi Familia**
Pero especialmente a mis hermanas Carina, Bolis,
Kame, Softy, y mi hermano Gerardo.*

*Sobrinos
Pollo, Lupita, Andrea, Tama, My sweet Celeste,
Nicolás y Maía Gabriela.*

*A mis cuñados
Arturo Aguilar Benítez y Manuel Márquez Medina
quienes siempre han sido un gran ejemplo de trabajo
y esfuerzo.*

*Familia a la cual me siento orgullosa de pertenecer y
a quienes más que lazos de sangre, nos unen lazos
de cariño y amor, gracias por su paciencia,
comprensión, ayuda, tiempo, amor y por poder contar
siempre con ustedes*

***Dr. Monus Albert Friedman**
Gracias por TODO*

*Al Dr. Ricardo Zelaya y la Química Farmacobióloga
Ivonne Bustamante Pérez, por sus palabras y apoyo
para lograr esta meta tan importante en mi vida.*

*A las Familias **Reza Galaviz y Toral Reza***

Porque en momentos de flaqueza y desesperación, nunca dejaron de preocuparse por mí y por su apoyo incondicional.

A la Lucha Libre por haber plasmado una huella en mí camino.

A todos mis amigos pasados y presentes; pasados por ayudarme a crecer y madurar como persona y presentes por estar siempre conmigo apoyándome en todo las circunstancias posibles, también son parte de esta alegría, LOS RECUERDO.

Muchas gracias a todos por todo lo que me han ayudado a lo largo de este camino.

*Y a todos aquellos, que han quedado en los recintos más escondidos de mi memoria, pero que fueron partícipes en cincelar a esta Marissa Suzán Prone, **GRACIAS.***

Para quienes obren bien, lo mejor y más. Ni el polvo ni la humillación cubrirán sus rostros. Ésos morarán en el Jardín eternamente. El Corán

**ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 79, REFERENTE AL
FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DE LOS
PROCESOS DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN PRESUPUESTAL POR
PARTE DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

ÍNDICE

| | |
|---------------------|----------|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
|---------------------|----------|

CAPÍTULO PRIMERO

SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DERECHO MEXICANO

| | | |
|---------|--|----|
| 1.1. | Antecedentes Históricos | 6 |
| 1.1.1 | Época Prehispánica | 6 |
| | | 7 |
| 1.1.2 | Época Colonial | |
| | a) Las Visitas | |
| | b) El Juicio de Residencia | |
| 1.1.3 | Constitución de Apatzingan de 1814 | 12 |
| 1.1.4 | Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 | 14 |
| | a) Etapa Centralista. | |
| 1.1.5 | Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 | 17 |
| 1.1.5.1 | Ley de Responsabilidades Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 1870 | |
| 1.1.5.2 | Ley de Responsabilidades y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios de la Federación de 1896 | |
| 1.1.6 | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 | 21 |
| 1.1.6.1 | Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales de y de los Altos Funcionarios de 1940 | |

| | | |
|---------|--|----|
| 1.1.6.2 | Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Empleados de la Federación, del Distrito Feder y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980 | |
| 1.1.6.3 | Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 | |
| 1.1.6.4 | Ley Federal de Responsabilidades Administrativas los Servidores Públicos de 2002 | |
| 1.2 | Naturaleza y Marco Constitucional | 38 |
| 1.3 | Etimología y Concepto de Responsabilidad | 43 |
| 1.4 | Diversos tipos de Responsabilidad desde el punto de vista jurídico | 45 |
| 1.4.1 | Responsabilidad Civil | 47 |
| | a) Responsabilidad Objetiva | |
| | b) Responsabilidad Culposa | |
| 1.4.2 | Responsabilidad Administrativa | 55 |
| 1.4.3 | Responsabilidad Penal | 60 |
| 1.4.4 | Responsabilidad Política | 65 |

CAPÍTULO SEGUNDO

EL CONTROL PRESUPUESTAL Y LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO

| | | |
|-----|---|----|
| 2.1 | Fiscalización | 71 |
| | 2.1.1. Tipos de Fiscalización | 73 |
| 2.2 | Presupuesto | 74 |
| | 2.2.1. La Ley de Ingresos de la Federación | 79 |
| | 2.2.2. El Presupuesto de Egresos de la Federación | 82 |
| 2.3 | Control Presupuestal | 96 |
| 2.4 | Cuenta Pública | 96 |

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS APLICABLES PARA LA PROMOCIÓN Y FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES, DERIVADOS DE LA REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN PRESUPUESTAL A CARGO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

| | | |
|------|---|-----|
| 3.1. | Sujetos de Responsabilidad Administrativa | 100 |
| | 3.1.1. Trabajadores al servicio del Estado | 101 |
| | 3.1.2. Personas que prestan sus servicios al Estado | 104 |
| | 3.1.3. Servidores Públicos | 107 |
| 3.2. | Auditoría Superior de la Federación | 110 |
| | 3.2.1. Facultades | 113 |
| | 3.2.2. Estructura organizacional | 119 |
| | 3.2.3. Misión | 122 |
| 3.3. | Concepto Legal de la Responsabilidad Resarcitoria | 123 |
| 3.4 | Procedimiento de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias | 125 |
| | 3.4.1 Actos Preparatorios | 131 |
| | a) Acuerdo de inicio del procedimiento resarcitorio. | |
| | b) Oficio citatorio. | |
| | c) Citatorio por estar ausente el presunto responsable | |
| | d) Notificación por instructivo. | |
| | 3.4.2. Desarrollo de la Audiencia | 134 |
| | a) Comparecencia. | |
| | b) Ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas. | |

| | |
|---|-----|
| c) Alegatos. | 138 |
| 3.4.3. Resolución | 139 |
| 3.4.4. Pliego Definitivo de Responsabilidades | 141 |
| 3.4.5. Solicitud de Embargo Precautorio | 142 |
| 3.4.6. Medios de Impugnación | 144 |
| 3.4.7. Prescripción | |

CAPÍTULO CUARTO

CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES A CARGO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

| | | |
|-----|---|-----|
| 4.1 | Ley de Fiscalización Superior de la Federación | 146 |
| 4.2 | Naturaleza Jurídica del Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria | 157 |
| 4.3 | Naturaleza Jurídica de la Responsabilidad Resarcitoria | 161 |
| | Conclusiones | 179 |
| | Bibliografía | 186 |

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como propósito obtener el Título de Licenciado en Derecho, por lo cual se hizo intitular “Análisis Constitucional del Artículo 79, referente al Fincamiento de Responsabilidades derivadas de los Procesos de Revisión y Fiscalización Presupuestal por parte de la Auditoría Superior de la Federación”.

El tema de la fiscalización superior en México tomó destacada importancia, y dado el cambio de dos ordenamientos fundamentales que constituyeron una revolución legislativa, y que son, hoy en día, el cuerpo de la fiscalización del siglo XXI en nuestro país: las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999 y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La finalidad de las reformas propuestas tuvo como premisa principal buscar instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos federales, creando, para tal efecto, una entidad de fiscalización superior que, como órgano adscrito a la Cámara de Diputados, contara con atribuciones específicas en materia de control gubernamental.

A partir de la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000, se establece un nuevo marco legal de atribuciones en la revisión de la Cuenta Pública, que amplía en forma trascendente las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, y contribuye a consolidar su autonomía técnica y de gestión como entidad de fiscalización superior de la Federación dando origen a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, iniciando así el siglo XXI con un nuevo y sólido marco jurídico. Esta ley, a diferencia de las leyes orgánicas anteriores y los decretos que privaron en el siglo XIX, marcó una moderna concepción de la fiscalización superior, dotando a la institución de una nueva organización interna con renovados

procedimientos para la realización de auditorías, visitas e inspecciones que la misma ley le encomienda.

Es con este nuevo régimen que la Auditoría Superior de la Federación tiene la facultad de fincar directamente responsabilidades resarcitorias a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, cuando de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, se detecta algún daño, perjuicio o ambas estimable en dinero causado al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; facultad que se adiciona a las que ya ejercía ese Órgano Fiscalizador, como la de promover el fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias ante la Secretaría de la Función Pública u órganos internos de control, cuando se detecte que los servidores públicos con sus actos u omisiones infringieron disposiciones de carácter legal o reglamentario que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Con base en lo anterior, la presente investigación tiene como finalidad establecer la naturaleza y los alcances del procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, así como la naturaleza y los alcances de este tipo de responsabilidad para calificar su eficacia en la defensa de la Hacienda Pública.

El estudio del procedimiento resarcitorio resulta novedoso por su tramitación y efectos, ya que inicia con facultades de comprobación por parte de la Auditoría Superior de la Federación, como órgano técnico de la Cámara de Diputados; que continúa con un procedimiento administrativo de naturaleza jurisdiccional, y culmina con una resolución definitiva que constituye un crédito fiscal. Además, debe tomarse en cuenta que representa un procedimiento instaurado en contra de servidores públicos, en donde también pueden ser responsables personas físicas o morales directa o solidariamente.¹

¹ Artículo 48 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Es por ello que es necesario conocer qué es y cómo se determina la responsabilidad de tipo resarcitorio, para establecer su verdadera naturaleza. En este sentido, la problemática de forma se referirá a la conveniencia de modificar el procedimiento mediante el cual se finca la responsabilidad resarcitoria con base en lo dispuesto por la LFSF y supletoriamente “la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; el Código Fiscal de la Federación; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sí como las disposiciones relativas del Derecho Común, sustantivo y procesal”² en este punto considero que es oportuno reformar el artículo en cita y adicionar el Código Federal de Procedimientos Civiles, y la problemática de fondo consiste en establecer la naturaleza y características del tipo de responsabilidad resarcitoria cuyos especiales efectos son indemnizar por los daños y perjuicios causados a la hacienda pública. Todo lo anterior en conjunto constituye el objetivo de éste trabajo.

Por lo que, en el Capítulo Primero denominado “Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Mexicano” se abordan los antecedentes de dicho sistema, haciendo un recorrido histórico desde las épocas prehispánica y colonial hasta las legislaciones vigentes en nuestros días. En ese recorrido, resalta las instituciones conocidas como “*Las Visitas*” y el “*Juicio de Residencia*”, hasta llegar a la Constitución Federal de 1857 que incorpora por vez primera el catálogo de responsabilidades que más tarde se consolidó a partir de la Constitución Política de 1917.

En nuestra época, se analizaron y compararon las dos legislaciones vigentes: La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para concluir este capítulo se analizó la naturaleza y el marco constitucional que rige el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante la clasificación tradicional o clásica de las responsabilidades de los servidores

² Artículo 6 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

públicos, poniendo especial cuidado en las responsabilidades de tipo civil y administrativa.

En el Capítulo Segundo se abordan los conceptos básicos relacionados con la “*fiscalización y control presupuestal en México*” tales como los tipos de Fiscalización; Presupuesto; Ley de Ingresos de la Federación; Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación; Plan Nacional de Desarrollo; base de efectivo; Ajuste Anual de Compromisos y Cuenta Pública.

Con el propósito de tener mejores aptitudes para la realización del estudio central de esta tesis, en el Capítulo Tercero se empieza por analizar quienes son los sujetos de Responsabilidad Administrativa, pasando previamente por el estudio de los trabajadores al servicio del Estado y de las personas que prestan sus servicios al Estado, así como de los servidores públicos. Asimismo, se estudian las facultades, estructura organizacional y misión de la Auditoría Superior de la Federación, como autoridad competente para fincar directamente responsabilidades resarcitorias.

Adicionalmente, se examina el concepto legal de la responsabilidad resarcitoria y se concluye el Capítulo con el desarrollo del procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, en términos de lo dispuesto por las legislaciones federales.

Finalmente, en el Capítulo Cuarto, se plantean principalmente, las consideraciones jurídicas, a propuesta personal, relativas a la LFSF; a la naturaleza jurídica de la responsabilidad resarcitoria y del procedimiento vigente; así como la problemática de forma y de fondo con relación a ese tipo de responsabilidad.

CAPÍTULO PRIMERO

SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DERECHO MEXICANO

CAPÍTULO PRIMERO

SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DERECHO MEXICANO

1.1. Antecedentes Históricos.

1.1.1 Época Prehispánica.

El referente más directo e importante en esta época es el reino azteca por ser el que cuenta con mayores datos.

De acuerdo con José Trinidad Lanz Cárdenas, la forma en que se organizaron los reinos del centro (México, Texcoco y Tacuba), respondió a razones políticas y militares. Estos estaban integrados por pueblos de distinta raza que fueron dominados a través de las armas y conquistados por los aztecas, quienes pagaban tributo “con todas las producciones de la naturaleza y de todas las obras de arte que podían ser útiles de alguna manera al rey”.³

El historiador Alfredo López Austin, comenta que la organización y control de la hacienda pública fue administrada por el Cihuacoatl quien era la máxima autoridad y de quien dependía el Hueycalpixqui o Calpixqui mayor, el cual estaba encargado de llevar las cuentas en los libros respectivos.⁴

Por su parte el investigador Alfredo Chavero señala que el Calpixqui además “llevaba el control general de todos los tributos que formaban la hacienda pública y cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, por lo que el rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues estos debían dedicarse precisamente a lo que eran destinados, demostrando así

³ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *“La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos”*, editorial Fondo de Cultura Económica, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1987, pág. 26.

⁴ López Agustín, Alfredo, *“La Constitución Real de México”*, editorial Porrúa, México, 7ª ed., 1982, págs. 214 y 216.

un avance administrativo por aquellos tiempos y sobre todo en aquellas circunstancias”.⁵

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

La mayor parte de los cargos de gobierno tenían carácter electivo; cada Calpulli entendiéndose como tal “la agrupación o formación de una tribu en un lugar determinado para fines agrícolas”⁶, poseía sus funcionarios militares y sociales que administraban la comunidad, cuidaban el orden, atendían las escuelas y castigaban los delitos.

Los encargados de la administración fiscal, ya identificados como "Calpixque" o persona encargada del pago de los tributos a favor del gobierno, cuando *“incurrían en malos manejos en la recaudación de los tributos, se les imponía prisión, se les condenaba a muerte y su mujer e hijos eran despojados de su casa”*.⁷

Es interesante señalar que existe coincidencia con lo previsto en la legislación vigente, en cuanto a que se le imponía un tipo de sanción a quien incurría en malos manejos en la recaudación de los tributos.

1.1.2. Época Colonial.

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

⁵ Chavero, Alfredo, *“México a través de los Siglos”*, tomo I, libro cuarto, capítulo XIII, Cumbre, México, 1958, pág. 652.

⁶ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, editorial Espasa Calpe, Madrid, 1970.

⁷ *Ibidem*, pág. 633.

La Ley de Indias, creada para las colonias de España en América, ordenó de manera sistemática las disposiciones emitidas, tratando con ello de limitar el gran poder de que gozaban los gobernantes de la Nueva España. En dicha legislación se contenían las reglas para el desempeño de los empleos públicos.

El jurista Lanz Cárdenas comenta que debido a las dificultades que presentaba el gobernar desde la península a los territorios conquistados, tomando en cuenta los medios de comunicación tan irregulares que existían, se hizo necesario que se contara con instrumentos efectivos de control para impedir los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieran conciencia de su deber.

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

a) Las Visitas

Las Visitas fueron un instrumento de control, fiscalización y de protección a favor del Estado y de los particulares.

Lanz Cárdenas define a las Visitas como "*las inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo el Virreinato o Capitanía General, o bien, la gestión de un funcionario determinado*".⁸

En el procedimiento era nombrado un juez visitador, a quien se le encargaban ciertas medidas cautelares tales como el mayor secreto, sin pasar por alto que las Visitas eran ordenadas, en la mayoría de los casos, cuando existían denuncias por abusos cometidos.

En razón de ello, el visitador debía actuar con rapidez por lo que se le otorgaba la facultad de consultar toda la documentación relacionada con el visitado.

⁸ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, pág. 56.

Como lo menciona Lanz Cárdenas, "el visitador era huésped sin lugar a dudas inconveniente, pero de gran honor y dignidad".⁹

El juez visitador podía ser recusado desde el momento en que se hacía público su nombramiento. Según el Diccionario Jurídico Mexicano, la recusación consistía en el "acto por el cual el servidor público visitado o institución visitada podía rechazar o solicitar a las autoridades superiores que el Juez Visitador se separara o se abstuviera de practicar la visita; cuando se juzgara que su imparcialidad ofrecía motivadas dudas".¹⁰

El Consejo de Indias era el encargado de efectuar las visitas contra Virreyes, Oidores, Presidentes, Oficiales del Tribunal de Cuentas, Oficiales Reales de Hacienda y Gobernadores.

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

La única forma de modificar o dejar sin efectos la sentencia del Consejo de Indias era a través del *recurso de suplicación*, consistente en una petición por escrito por parte del visitado ante el mismo Consejo.¹¹

b) El Juicio de Residencia.

Muy interesante resulta esta figura para el desempeño de la función pública durante la Colonia.

Lanz Cárdenas define a esta institución como "la cuenta que se tomaba de actos cumplidos por el funcionario público al concluir el desempeño de su cargo".¹²

⁹ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, pág. 58.

¹⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, editorial Porrúa, 6ª ed. México, 1991, pág. 765.

¹¹ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, pág. 62.

¹² *Idem.*

Sin embargo; el término de “juicio” no corresponde a un estricto sentido semántico de la palabra. *“Cabe hacer notar que el nombre de ‘juicio’ proviene del tiempo en que el funcionario debía permanecer –residir- obligatoriamente en el lugar donde había ejercido su oficio, con el objeto de facilitar la investigación y de que los particulares estuviesen en posibilidad de presentar sus demandas por los agravios que les hubiere inferido dicho funcionario”.*¹³

En cuanto a su procedimiento, el juicio de residencia se solventaba en dos partes y a través de un minucioso y complejo procedimiento, como señala el mismo autor: *“En la primera de ellas que era secreta, el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario y en la segunda, que era pública, se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener satisfacción de sus agravios.”*¹⁴

Es conveniente recalcar que la finalidad de la residencia era fincarle responsabilidad al residenciado; las penas que en las sentencias de residencia se podían imponer eran multa, inhabilitación temporal o perpetua, destierro y traslado. El plazo fijado para la substanciación del proceso era generalmente de 60 días, el cual podía ser prorrogado.

Con motivo del proceso de independencia de la Nueva España; el Juicio de Residencia fue incorporado a nivel constitucional, siendo en la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 261, en donde se facultó expresamente al Supremo Tribunal a conocer de la residencia de todo empleado público que estuviera sujeto a ella por disposición de la ley, sin que fuera necesario que éste terminara su encargo, como acontecía en el denominado derecho indiano.

Al respecto, es necesario señalar que nuestro país, al consumir su independencia, obviamente no tenía una tradición constitucional. Durante el lapso en que duró la dominación colonial, solo prevaleció en España y en sus colonias la voluntad del rey, sin consultar la opinión del pueblo ni la de sus representantes.

¹³ *Ibidem*, pág., 63.

¹⁴ *Lanz Cárdenas, José Trinidad, op. cit., pág. 63.*

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

“Artículo 261.- Toca a este Supremo Tribunal:

*Sexto. Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes”.*¹⁵

Por otra parte, la responsabilidad de los funcionarios inculcados que contemplaba la Constitución de Cádiz era universal e ilimitada porque no existían tipos de responsabilidades específicas a las cuales se podían hacer acreedores los funcionarios públicos, como actualmente se puede clasificar en civil, penal, administrativa y política.¹⁶

Explica Agustín Herrera¹⁷ que en el Decreto de 24 de marzo de 1813 por el que se estableció ampliamente la figura del Juicio de Residencia, se encuentran algunos preceptos que fueron, retomados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como son:

- Señala las responsabilidades en que pueden incurrir los empleados públicos de cualquier clase, esto es, no se limita a alguno o algunos niveles jerárquicos.
- Establece como sanciones la destitución de su empleo y la inhabilitación así como el resarcimiento de los perjuicios causados.

¹⁵ Barragán Barragán, José, *op. cit.*, pág. 148.

¹⁶ Ver apartado 1.4 de este Capítulo

¹⁷ Herrera Pérez, Agustín, “La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, diversas leyes que la regulan, con diferentes procedimientos y ante una misma institución”, *Trabajo de Investigación para obtener el Premio Nacional de Administración Pública, INAP, México, 1998, págs. 40 y 41.*

- Establece que los servidores públicos serán responsables de las faltas que cometan en el servicio sus subalternos, si se cometieron por omisión o tolerancia.
- Sanciona también la lentitud al cumplir y hacer cumplir las leyes.
- Establece la responsabilidad de los altos funcionarios.¹⁷

1.1.3. Constitución de Apatzingan de 1814.

En este documento se consagran las responsabilidades de los servidores públicos y del Tribunal de Residencia en sus capítulos XVIII y XIX, artículos 212 a 231.¹⁸

Dicha constitución fue denominada "*Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*", y aunque no estuvo en vigor un solo día, como lo señala Emilio Rabasa, fue un documento importante en la historia constitucional de nuestro país, "*un esfuerzo notable para institucionalizar la independencia*".¹⁹

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

¹⁸ Torre Villar, Ernesto de la, "*La Constitución de Apatzingan y los creadores del Estado Mexicano*", 2ª ed., UNAM, México, 1978, pág. 52.

¹⁹ Rabasa, Emilio O., "*Historia de las Constituciones Mexicanas*", 1ª reimpresión, UNAM, México, 1997, págs. 12 y 13.

²⁰ Barragán Barragán, José, *op. cit.*, págs. 95 y 96.

Los servidores del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia y en general todo empleado público se sujetaba al Juicio de Residencia en caso de incurrir en alguna responsabilidad.

Para conocer de las faltas de los miembros del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, explica el maestro Herrera, se creó el Tribunal de Residencia.²¹

Como lo indica el Maestro Emilio Rabasa, los Juicios de Residencia deberían quedar resueltos en tres meses y, de no observarse este término, el acusado quedaría absuelto.²²

De aquellas causas que requerían previa declaración del Supremo Congreso y en general para las residencias de todo empleado público se instituyó el Supremo Tribunal.

Es importante mencionar que la Constitución de Apatzingán estaba fuertemente influenciada por su antecesora, la de Cádiz.

Esa influencia se observa al enfatizar sobre la declaración de los derechos individuales, consagrando garantías basadas en la seguridad de los ciudadanos. De esta forma, se establecía en la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos, con miras a contrarrestar la arbitrariedad de la administración pública, fundamentándose en el principio de la separación de poderes.

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

²¹ Herrera Pérez, Agustín, *op. cit.*, pág. 45.

²² Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, pág. 12.

1.1.4. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

A partir del periodo que inicia con este importante documento nacional, encontramos los antecedentes legislativos nacionales que inspiraron más tarde el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos que dispuso el Título Cuarto de la Constitución Política de 1857.

El 3 de octubre de 1824, el Congreso Constituyente aprobó el primer documento constitucional del México independiente que tendría vigencia en nuestro país: La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Como aspectos fundamentales, se instituye la forma de gobierno Republica-representativa-popular-federal y se toca el tema de las responsabilidades de los funcionarios públicos, estableciendo además la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones.

Esta Constitución se integró con 171 artículos, comprendidos en siete Títulos:

- Títulos I y II.- Forma de Gobierno y Previsiones Generales.
- Título III.- Poder Legislativo.
- Título IV.- Poder Ejecutivo.
- Título V.- Poder Judicial.
- Título VI.- Estados de la Federación.
- Título VII.- Observancia, Interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva.

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

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

1. *Del Presidente de la Federación por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.*
2. *Del mismo Presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.*
3. *De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los Secretarios del Despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.*
4. *De los Gobernadores de los Estados, por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes de Presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y Leyes”.*²³

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

Por otro lado el artículo 107, preveía la formalidad para acudir a cualquiera de las Cámaras para efecto de acusar al Presidente, limitando dicha acción hacia los delitos establecidos en el artículo 38, siendo considerada la excepción de tiempo expresada en dicho precepto legal.²⁴

Por su parte, en el artículo 109 se estableció la excepción de acusación hacia el Vicepresidente, pues solamente se podía iniciar dicho procedimiento si aquella

²³ *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, Facsímil de la Edición Mexicana de 1824, Comité de Asuntos Editoriales del Archivo General de la Nación, H. Congreso de la Unión, México, 1990, pág. 78.*

²⁴ *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, Facsímil de la Edición Mexicana de 1824, op. cit., pág. 85.*

ingresaba ante la Cámara de Diputados, si limitación alguna en cuanto al delito cometido en el ejercicio de sus funciones.²⁵

Por último, el artículo 119 estableció la responsabilidad correlativa de los secretarios de despacho, respecto de los actos autorizados previamente con su firma contra la normatividad federal y derivada de la Constitución.²⁶

De esta forma, en este primer documento constitucional de la Nación mexicana, se adoptó el “*formalismo*” de los legisladores ingleses y norteamericanos para juzgar a un alto funcionario público mediante un cuerpo colegiado, parlamento o gran jurado, sin tener que recurrir a los tribunales comunes.

a) Etapa Centralista

Al disolverse en 1835 las legislaturas de los estados se inicia la etapa centralista en nuestra historia nacional, la cual y como lo menciona Emilio Rabasa, jurídicamente comenzó con el documento intitulado “*Bases para la Nueva Constitución*”, publicado el 23 de Octubre de ese año.²⁷

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

- Primera Ley Constitucional.- “*Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y habitantes de la República*”.
- Segunda Ley Constitucional.- “*Supremo Poder Conservador*”.
- Tercera Ley Constitucional.- “*Poder Legislativo*”.
- Cuarta Ley Constitucional.- “*Supremo Poder Ejecutivo*”.
- Quinta Ley Constitucional.- “*Poder Judicial de la República Mexicana*”.

²⁵ *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, Facsímil de la Edición Mexicana de 1824, op. cit., pág. 85.*

²⁶ *Ibidem, pág. 87.*

²⁷ *Rabasa, Emilio O., op. cit., pág. 42.*

- Sexta Ley Constitucional.- “*División del Territorio de la República y Gobierno Interior de sus Pueblos*”.
- Séptima Ley Constitucional.- “*Variaciones de las Leyes Constitucionales*”.²⁸

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

Como lo indican los historiadores Miguel Ángel Fernández y José Luis Soberanes, en la Segunda Ley, artículo 3., fracción XII, se estableció, dentro de las facultades del Titular del Ejecutivo, la de nombrar anualmente a 18 individuos, que no ejercían jurisdicción alguna, para juzgar a los Ministros de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial. No obstante lo anterior, también a sus miembros se les podía exigir responsabilidad por la comisión de algún delito, haciéndose la acusación ante el Congreso General, quién por mayoría absoluta de votos determinaba si había lugar a la formación de causa, la que de existir se seguía hasta su conclusión en la Corte.²⁹

En contra del Presidente de la República sólo se podía intentar acusación criminal ante cualquiera de las cámaras desde el día de su nombramiento hasta un año después de la conclusión de su desempeño gubernamental y en todo momento de su labor, pues el artículo 47 no hacía distinción alguna.

1.1.5. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

En el Gobierno del Gral. Ignacio Comonfort quien se desempeñaba como Presidente Sustituto, fue promulgada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1857.

²⁸ *Ibidem*, págs. de la 42 a la 45.

²⁹ Fernández, Miguel Ángel y Soberanes, José Luis, *op. cit.*, pág. 35.

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

- Título I, con cuatro secciones: *Los Derechos del Hombre; los Mexicanos; los Extranjeros y de los Ciudadanos Mexicanos.*
- Título II, con dos secciones: *Soberanía Nacional y Forma de Gobierno; y las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional.*
- Título III, con tres secciones: *División de Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*
- Título IV, con una sección: *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.*
- Título V, con una sección: *Estados de la Federación.*
- Título VI, con una sección: *Previsiones Generales.*
- Título VII, con una sección: *Reformas de la Constitución.*
- Título VIII, con una sección: *Inviolabilidad de la Constitución.*

Un aspecto de relevancia para los fines de este trabajo es que esta Constitución fue la primera en su tipo en dedicar un título específico sobre las responsabilidades de los servidores públicos, de ahí que haya servido de inspiración para la Constitución actual, siendo además que durante su vigencia se dictaron las primeras leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos que se conocen.

En el título cuarto, artículos 103 al 108, se estableció el primer sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Dicho título se denominó "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", en el cual se determinaron como responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos oficiales y omisiones a los diputados al Congreso de la Unión, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y a los secretarios de despacho.

Para Rabasa, Emilio los aspectos más relevantes de este ordenamiento son:

- *“Hace responsables a los Gobernadores de los Estados por infracciones a la Constitución y a las leyes federales.*
- *Establece que el Presidente de la República durante su encargo sólo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral delitos del orden común; asimismo señaló el principio del antejuicio también denominado “declaración de procedencia” para el caso de los delitos comunes erigiendo en Gran Jurado a la Cámara de Diputados.*
- *Niega la gracia del indulto para el caso de responsabilidad de los delitos oficiales, señalando el término de un año contado a partir de concluir el encargo público para exigir la responsabilidad por delitos y faltas oficiales.*
- *Niega el fuero en demandas del orden civil.”³⁰*

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

1.1.5.1 Ley de Responsabilidades Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 1870.

Fue la primera ley expedida en México en materia de responsabilidades de los servidores del Estado por el presidente Benito Juárez, el 3 de noviembre de 1870, reglamentaria de los artículos 103 al 108 de la Constitución Federal de 1857.

Mencionaba seis tipos de delitos oficiales:

- Ataque a las instituciones democráticas.
- Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- Ataque a la libertad de sufragio.

³⁰ Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, pág. 51.

- Usurpación de atribuciones.
- Violación de las garantías individuales, y
- Cualquier infracción grave a la Constitución y a las leyes federales.

No obstante lo anterior, no fue sino hasta la reforma legal de 1872 cuando se distinguió entre delitos del orden común, federales y oficiales.

Otro aspecto importante es que se determinaron como sanciones para estos ilícitos la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de 5 a 10 años.

Como se observa, la denominada "*Ley Juárez*" apenas consideró la cuestión procedimental, careciendo de una estructura operativa.

En términos generales Emilio Rabasa menciona que esta ley estableció los principios del juicio político y del juicio de procedencia así como los delitos oficiales de los altos funcionarios determinando las sanciones correspondientes y señalando la posibilidad de imputar al funcionario un delito común y otro oficial.³¹

1.1.5.2 Ley de Responsabilidades y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios de la Federación de 1896.

El General Porfirio Díaz decretó esta ley el 20 de mayo de 1896, publicada el 6 de junio de ese mismo año, la cual estableció principalmente las bases procedimentales de las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Existen pocas referencias sobre el contenido de esta ley. Emilio Rabasa menciona, en términos generales, que dicha ley indicaba los sujetos que debían considerarse como altos funcionarios, haciéndolos responsables de los delitos comunes y de los ilícitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrían.³²

³¹ *Ibidem*, pág. 56.

³² Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, pág. 88.

Para tal efecto, eran requisito de procedibilidad del juicio político las deficiencias e irregularidades que constituían incumplimiento a sus funciones públicas, actuando como jurado de acusación la Cámara de Diputados y como jurado de sentencia la de Senadores.

Asimismo, determinó los actos por los que podía ser acusado el Presidente de la República, siendo estos los de traición a la patria, violación expresa a la constitución, ataque a la libertad electoral y delitos del orden común y en el caso de los gobernadores por infracción a la constitución y a las leyes federales.

1.1.6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.³³

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

Como lo indica con todo detalle Emilio Rabasa, la Constitución aprobada en la ciudad de Querétaro, fundamentalmente contuvo lo siguiente:

- 1) “Una gran parte de la Constitución liberal de 1857, especialmente en lo concerniente a derechos humanos, ahora calificados y designados como garantías individuales.
- 2) Las reformas –eminentemente políticas- propuestas por Carranza, esencialmente para reforzar al Poder Ejecutivo, establecer la no reelección y suprimir la vicepresidencia, dando mayor autonomía al Poder Judicial y soberanía a los estados y creando el municipio libre.
- 3) Las adiciones –señaladamente sociales- de los artículos 3º, 27, 123 y 130, propuestas y aprobadas por los constituyentes”.³⁴

³³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, vigente a partir del 1º de mayo de ese mismo año.

³⁴ Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, pág. 103.

Esta Constitución quedó compuesta de nueve títulos que comprenden 136 artículos y 19 transitorios. Los títulos actuales son:

- Título Primero.- Con IV Capítulos: "*De las Garantías Individuales*"; "*De los Mexicanos*"; "*De los Extranjeros*" y "*De los Ciudadanos Mexicanos*".
- Título Segundo.- Con II Capítulos: "*De la Soberanía Nacional*" y "*De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional*".
- Título Tercero.- Con IV Capítulos y V Secciones: "*De la División de Poderes*".
- Título Cuarto.- "*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos*".
- Título Quinto.- "*De los Estados de la Federación*".
- Título Sexto.- "*Del Trabajo y de Previsión Social*".
- Título Séptimo.- "*Prevenciones Generales*".
- Título Octavo.- "*De las Reformas de la Constitución*".
- Título Noveno.- "*De la Inviolabilidad de La Constitución*".

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

En su artículo 108 estableció la imposibilidad jurídica de que el Presidente fuera juzgado en materia penal, en tanto que sólo se contempló para el caso de los delitos de carácter muy grave del orden común y el de traición a la patria.

Así también, respecto a los gobernadores y diputados locales, se les otorgó la categoría de auxiliares de la federación, por lo que, en su caso, podían incurrir además en responsabilidad de carácter federal.

Al respecto, se estableció que, tratándose de delitos del orden común, los mismos no podían ser competencia de los tribunales comunes, en tanto que desbordaba en

demasiada la naturaleza de los hechos con los que se encontraban acostumbrados a conocer, razón por la cual se estimó pertinente que el Senado los atendiera, siendo la Cámara de Diputados la parte acusadora, en tanto que la de Senadores se constituía en instructora y resolutora.

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

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

El nuevo sistema bicameral vino a restar fuerza a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que, de acuerdo con la constitución anterior, fungía como jurado de sentencia.

Sin embargo, de todas las disposiciones que integraron el Título Cuarto de esta norma fundamental, no existió alguna que se refiriera expresamente a las conductas que originaran responsabilidades de carácter administrativo. Como ya se comentó, sólo hizo mención a los delitos comunes y oficiales de los funcionarios públicos, así como también a las faltas u omisiones oficiales que de alguna manera se identificaban con las responsabilidades administrativas, dejándose en consecuencia dicha tarea al legislador secundario, pues como se ha señalado, en dicho título sólo se habló de los delitos oficiales de los altos funcionarios con respecto a su fuero, el procedimiento de desafuero y el procedimiento de juicio político.³⁵

³⁵ Nota: No fue sino hasta el año de 1982, cuando jurídicamente se transformó todo el texto del Título Cuarto, estableciéndose un sistema de manera integral que regulara las responsabilidades de los servidores públicos de la federación.

Por tal motivo, estableció además que el Congreso de la Unión expediría a la mayor brevedad una ley de responsabilidades de los servidores públicos por actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

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

Finalmente, cabe mencionar que con fecha 14 de junio del 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *“DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*.

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

- La denominación del Título Cuarto *“De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”*, cambia para quedar: *“De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”*.
- Se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 en los siguientes términos: *“La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”*.

Se trata de la responsabilidad civil, misma que será analizada más adelante.

1.1.6.1. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 111, quinto párrafo, de la Constitución Política de 1917, se tenía que expedir por parte del Congreso de la Unión una ley que contemplara las responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación, pues la anterior ley de 1896, era reglamentaria de la Constitución de 1857.

En este lapso, hasta la promulgación de la ley, se resolvieron los casos tomando como base el Título IX del Libro II del Código Penal de 1929.

En este ordenamiento punitivo se contemplaban “*los delitos cometidos por funcionarios públicos*”, los que en el Código Penal de 1931 se agruparon en su Capítulo X los delitos comunes cometidos por los funcionarios públicos, produciendo una laguna acerca de los delitos oficiales; situación que llevó a aplicar el Título IV constitucional así como la Ley de Responsabilidades de 1896, en tanto no se publicara la Ley reglamentaria de la nueva constitución.

Finalmente, el 30 de diciembre de 1939 se cumplió con lo preceptuado en el citado artículo 111 constitucional, cuando en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso el entonces Presidente de la República Gral. Lázaro Cárdenas, promulgó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940 y vigente al día siguiente.

Esta nueva ley confería facultades de investigación a la Cámara de Diputados para efecto de decidir sobre el desafuero y separación del cargo así como para la sujeción del funcionario a la acción de los tribunales comunes.

Contempló como sujetos de responsabilidad a los siguientes funcionarios públicos:

1. Presidente de la República.
2. Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4. Secretarios de Estado.
5. Jefes de Departamento Autónomo.
6. Procurador General de la República.
7. Gobernadores y Diputados de las Legislaturas locales.

Este ordenamiento dispuso que el Presidente de la República sólo podía ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después.

Es importante destacar que en esta ley se trataron de fijar las bases bajo las cuales la Cámara de Diputados podía instruir el procedimiento de juicio político, cuando dicho procedimiento debía seguirse por la Cámara de Senadores, haciéndose la diferenciación entre delitos y faltas oficiales.

Las faltas son consideradas como infracciones a la constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, por las cuales se sancionaría al responsable con la suspensión del cargo de uno a seis meses. Además, en ambos casos, se concedía acción popular para denunciarlos.

Asimismo, señaló expresamente la inexistencia de fuero e inmunidad por demandas del orden civil para los funcionarios públicos.

Por su parte, los denominados delitos oficiales se listaron en el orden siguiente:

- a. Ataque a las instituciones democráticas.
- b. Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- c. Ataque a la libertad de sufragio.
- d. Usurpación de atribuciones.
- e. Violación de garantías individuales.
- f. Cualquier infracción a la constitución o leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la federación o a uno de los estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- g. Omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

Las sanciones consistían en destitución del cargo del funcionario responsable y la inhabilitación para su desempeño por el término de cinco a diez años.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la federación y del distrito y territorios federales, en 72 fracciones se enumeraron de manera causística diversas conductas que tipificadas como delitos y en 11 fracciones se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, los cuales van desde destitución e inhabilitación de dos a seis años, así como penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por doce años.

Para hacer efectivas las sanciones arriba señaladas se establecieron cinco procedimientos:

- Dos respecto de los altos funcionarios de acuerdo con la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficial o del orden común, y
- Tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, otro respecto de los funcionarios del Poder Judicial y uno más por enriquecimiento inexplicable.

Al tratar respecto de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios, se reglamentó también el juicio político en el cual la Cámara de Diputados actuaba como órgano de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

En cuanto a los delitos del orden común cometidos por altos funcionarios se estableció que la Cámara de Diputados debía erigirse en Gran Jurado para dictaminar la declaración de procedencia.

En el artículo 110 se determinó la obligación de declarar bienes en un plazo de 60 días después de tomar posesión del cargo y dentro de los 30 días siguientes al término del mismo.

En resumen, se puede concluir que, al igual que su antecesora, esta ley se concentró en regular solamente las responsabilidades penales y oficiales de los

funcionarios públicos, dejando de lado lo relativo a las responsabilidades administrativas.

1.1.6.2. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.

Fue promulgada el 27 de diciembre de 1979 por el Presidente José López Portillo y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

Aunque abroga la ley anterior de 1940, en realidad no se inspira en su mismo contenido, lo que trajo como consecuencia que no se contemplaran ciertas conductas que aquella si consideraba.

Situación que empeoró con la derogación también en 1940 de los artículos del Código Penal aplicables a funcionarios públicos.

Todo lo cual produce un vacío legal, por efecto del artículo 14 constitucional (garantías de legalidad y seguridad jurídica), en beneficio de ciertos procesados.

Así lo señalan autores como Miguel Ángel Fernández y José Luis Soberanes al mencionar que “ *esto ocasionó que se dejara en libertad a por lo menos 25 procesados, ya que en la nueva ley no existían tales delitos, convirtiéndose sin ser su propósito (original), en una ley de amnistía*”.³⁶

Lamentablemente, esta ley en términos generales continuó con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, ocupándose de nueva cuenta de los delitos penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

No obstante lo anterior, como lo señala José de Jesús Orozco, cabe mencionar que si bien se hablaba de delitos comunes, oficiales y faltas, el procedimiento para

³⁶ Fernández, Miguel Ángel y Soberanes, José Luis, *op. cit.*, pág. 46.

sancionar a los denominados delitos oficiales difería si se trataba de los altos funcionarios, *“pues aquí ya se aplicaba un juicio denominado juicio por responsabilidad política ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados ante el Senado, erigido en Gran Jurado”*.³⁷

Las infracciones a la Ley se conocían como *faltas oficiales* y se señalaba en su artículo 4° que las cometían los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afectaran levemente los intereses públicos y su buen despacho sin trascender al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, sancionándose con amonestación si se trataba de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo, de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, en los demás casos.

Por su parte, el Dr. Emilio Rabasa resume el contenido de la Ley que se comenta, resaltando sus características fundamentales en los siguientes términos:

- *“Estableció que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, eran responsables de los delitos y faltas oficiales que se cometieran durante su encargo o con motivo del mismo, así como también los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República.*
- *Establecía que los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las legislaciones locales, eran responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales y por los delitos y faltas tipificadas en esa ley.*
- *Su artículo 3° definía los delitos oficiales como los actos u omisiones de los funcionarios y empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redundaran en perjuicio de*

³⁷ Orozco Enriquez, José de Jesús, *“Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”*, editorial Porrúa, México, 1994, pág. 97.

los intereses públicos y del buen despacho, todos ellos de naturaleza política.

- *Regulaba la investigación del patrimonio de los funcionarios y empleados públicos cuando se presumía fundadamente que el servidor público, por sí mismo o por interpósita persona, sobrepasaba notoriamente sus posibilidades económicas, razón por la cual se dispuso en el artículo 92 la obligación de todo funcionario o empleado de hacer frente al Procurador General de la República o del Distrito Federal, una manifestación de sus bienes, tanto al tomar posesión de su encargo, como al término de éste”.*³⁸

1.1.6.3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

La evolución natural de la administración pública trajo como consecuencia que se reformaran y adicionaran diversos preceptos constitucionales contenidos en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, dando origen con ello a la promulgación de la ley que se comenta.

Durante la campaña de Miguel de la Madrid Hurtado, incluyó en su programa de gobierno la necesidad de incorporar al texto constitucional su pretencioso proyecto de *Renovación Moral de la Sociedad*.

Este, a su vez, era el resultado de la grave crisis económica, social y política que desbordó el final del régimen del presidente José López Portillo, en donde hubo consenso nacional sobre el grado de corrupción que imperaba en el gobierno y concretamente, en su administración pública.

Era necesario entonces, para el régimen establecido, iniciar el nuevo gobierno con una pretensión de saneamiento en la función pública.

³⁸ Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, pág. 95.

Para ese fin, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de septiembre de 1982, se reforma el Título Cuarto Constitucional, que comprende los artículos 108 al 114.

De entrada se cambia el título por el de “*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos*”, estableciendo nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en la función pública, compuesta por cuatro tipos de responsabilidad: *la penal y la civil*, sujetas a las leyes relativas, y *la política y la administrativa*, que se regulan por la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución.

A la ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional se le denominó *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, entrando en vigor el 1° de enero de 1983, compuesta por 90 preceptos legales, IV Títulos y VII Capítulos.

Esta ley fue creada con la finalidad de prevenir y sancionar las faltas administrativas en las que incurren los servidores públicos por actos u omisiones en la violación de los preceptos de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que garantizan el buen servicio público las cuales según el caso, también podrán sancionarse conforme a la legislación penal o civil.

Regula cuatro elementos básicos:

- 1) Las responsabilidades políticas y la declaración de procedencia del juicio político.
- 2) Las responsabilidades administrativas.
- 3) El registro de la situación patrimonial.
- 4) Los fundamentos de la actuación de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y en especial el procedimiento que se sigue para sancionarla, se trata de manera resumida en los siguientes puntos de éste capítulo, no sin antes concluir éste apartado mencionando que esta Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha sido reformada a través de decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de fechas 11 de enero de 1991, 21 de julio de 1992, 10 de enero de 1994, 12 de diciembre de 1995, 24 de diciembre de 1996, 4 de diciembre de 1997 y 13 de junio de 2003.

Además, con la aclaración que se utiliza la denominación de la Secretaría de la Función Pública, en lugar de la original contenida en el texto de la ley de 1982, Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

1.1.6.4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002.

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

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

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

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

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

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

- 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.

Son sujetos de esta ley, los servidores públicos federales que menciona el párrafo primero del artículo 108 constitucional, más todos aquellos que manejen o apliquen recursos públicos federales: los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal, los funcionarios y empleados en la administración pública federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral.³⁹

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se precisan las autoridades facultadas para su aplicación, las cuales son: las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión; la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; la Secretaría de la Función Pública (SFP); el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; los tribunales de Trabajo y Agrarios; el Instituto Federal Electoral; la Auditoría Superior de la Federación; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Banco de México, y los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.⁴⁰

³⁹ Artículo 2°

⁴⁰ Artículo 3°

En cuanto a las obligaciones de los servidores públicos, se adiciona el rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal; el denunciar por escrito ante la SFP o la contraloría interna, los actos y omisiones de que puedan constituir responsabilidad administrativa.⁴¹

Asimismo, el abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias; abstenerse de aprovechar la posición de su empleo, cargo o comisión para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna persona cercana; abstenerse de adquirir para sí o para las personas cercanas, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas.

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

A diferencia de la ley de 1982, por lo que hace a las sanciones por falta administrativa previstas en su artículo 13, se elimina el apercibimiento privado o público, quedando subsistentes la suspensión, la destitución, la sanción económica y la inhabilitación temporal.

Por lo que hace a la imposición de sanciones económicas, cuando por el incumplimiento de las obligaciones se produzcan beneficios o lucro indebidos, o se causen daños o perjuicios, éstas podrán ser hasta de tres tantos de los beneficios

⁴¹ *Artículo 8, fracciones IV y XVIII.*

o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados y en ningún caso, podrá ser menor o igual al monto de los mismos.

Las reglas para la imposición de sanciones se encuentran redactadas en los mismos términos que dispuso la ley de 1982.⁴²

Como un aspecto importante se establece la competencia para la SFP o para los contralores internos, de llevar a cabo todo tipo de investigaciones o de auditorías que tengan por objeto comprobar las responsabilidades de los servidores públicos. De manera específica se establece la posibilidad de llevar a cabo operativos de verificación.⁴³

En cuanto al procedimiento para imponer las sanciones administrativas, se diferencia de lo previsto en la anterior ley, por lo siguiente:

- Una vez hecha la notificación del servidor público para comparecer a la audiencia, si no la atiende de manera justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.
- Dicha notificación deberá ser personal al presunto responsable.
- Se establece un término de cinco días hábiles para ofrecer los elementos de prueba que se consideren pertinentes y que tengan relación con los hechos.
- No se considera el derecho a rendir alegatos.
- Se deberá dictar resolución en un plazo de 45 días hábiles siguientes al desahogo de pruebas.
- La SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán ampliar el plazo para dictar resolución hasta por 45 días hábiles más, debiendo justificar este hecho.
- Se establece la facultad para practicar todas las diligencias pendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado.⁴⁴

⁴² Artículo 16.

⁴³ Artículo 20.

⁴⁴ Artículo 21.

Al igual que en la ley anterior, se establece el recurso de revocación optativo para impugnar las resoluciones administrativas de responsabilidad.

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

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

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

Por otra parte, se establece que las declaraciones de situación patrimonial podrán presentarse, además de los formatos impresos, por medios magnéticos o medios remotos de comunicación electrónica, utilizando claves de identificación electrónica.⁴⁵

Asimismo, establece un registro de servidores públicos que llevará la SFP y que tendrá el carácter de público. En este, se inscribirán los datos curriculares, la situación patrimonial, las funciones, ingresos y reconocimientos así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones impuestas a aquellos.⁴⁶

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

Dicho procedimiento inicia con citatorio personal al servidor público para que en un plazo de 30 días hábiles formule las aclaraciones pertinentes a la SFP y ésta emita su resolución dentro de los 15 días hábiles siguientes.

⁴⁵ *Artículo 38.*

⁴⁶ *Artículo 40.*

Esta facultad de investigación o auditoría subsistirá por todo el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y hasta 3 años después de haberlo concluido.⁴⁷

Finalmente, cabe mencionar que un cambio trascendental con lo previsto en la Ley de 1982 que establecía la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales en las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en dicha disposición, en esta ley se establece la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.⁴⁸

De acuerdo con la lectura de la exposición de motivos de esta ley, se puede concluir que la razón por la que se optó por establecer la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, obedece a que dicho Código regula la forma en la que se llegará a establecer condenas sobre controversias relacionadas con cuestiones correspondientes a Derecho Civil, en el que al igual que en el Derecho administrativo no se establece la imposición de penas corporales, caso contrario con el Código Federal de Procedimientos Penales, el cual regula la forma en el que se podrá establecer una pena (corporal o pecuniaria) en contra de una persona señalada como probable responsable o indiciado en un hecho delictivo, conforme a éstas; es decir, regula la forma en que se impondrán las penas por haberse cometido un delito.

Toda vez que la legislación administrativa no tiene como fin la imposición de penas corporales (como en la legislación penal), sino establecer responsabilidades, inhabilitaciones, destituciones, resarcimiento del daño, etc; tiene sentido el hecho de que la legislación supletoria para cualquier caso que lo amerite lo sea el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Así es, en caso de que el responsable al que se le imponga una sanción de acuerdo a la legislación administrativa, no la cumpliera, entonces sí puede convertirse en objeto de denuncia por parte de las autoridades penales

⁴⁷ *Artículo 41 y 42.*

⁴⁸ *Artículo 47.*

correspondientes, pudiendo con base en la determinación de la autoridad administrativa, juzgarlo e imponerle penas corporales conforme a las leyes penales vigentes.

1.2. Naturaleza y Marco Constitucional.

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García menciona lo siguiente: “Actualmente, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos se encuentran plasmadas en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 108 al 114”.⁴⁹

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

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

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

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

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

⁴⁹ Castrejón García, Gabino Eduardo. *“Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos”*, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2003, pág. 202.

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

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

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

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

Derivado de lo anterior se pueden advertir varios aspectos:

- El ámbito de competencia.- Tanto la Federación como los Estados pueden expedir leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos, así como las correspondientes a establecer su sanción.
- Naturaleza.- Elevadas a texto constitucional, las prevenciones señaladas por el artículo 109 de la Carta Magna, constituyen el más alto fundamento en nuestro sistema jurídico.

- Tipos de responsabilidad.- Textualmente se señala el juicio político, la comisión de delitos y las sanciones administrativas.
- Autonomía de aplicación.- Los procedimientos señalados son autónomos, lo que significa que la existencia de algún tipo de responsabilidad no excluye a las demás. En otro aspecto, la tramitación de los procedimientos de responsabilidad pueden ser simultáneos.
- Denuncia pública.- Cualquiera de los tipos de responsabilidad señaladas en el precepto comentado puede denunciarse por los ciudadanos mexicanos ante la Cámara de Diputados, con ciertas formalidades: bajo su responsabilidad y con elementos de prueba.

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

Estos servidores públicos son:

- 1) El Presidente de la República.- Que sólo podrá ser sujeto de responsabilidad penal tratándose de traición a la patria y de delitos graves del orden común.
- 2) Gobernadores de los estados.
- 3) Diputados a las Legislaturas Locales.
- 4) Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.
- 5) Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Sin precisar su naturaleza, los servidores públicos mencionados en los incisos 2 a 5 serán responsables por violaciones a lo dispuesto en la Constitución General y leyes federales, además por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

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

Por su parte, los maestros Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa mencionan que "...el régimen jurídico de los servidores públicos es muy variado, ya que, en primer lugar, existen dos ramas del Derecho que regulan su relación: una, el Derecho Disciplinario, y otra que podríamos denominar Derecho Laboral Burocrático; y en un segundo término, este Derecho Laboral se encuentra integrado a su vez por varios sistemas que se establecen de acuerdo con la calidad y tipo de relación de los trabajadores".⁵⁰

El autor Juan Manuel Trayter Jiménez⁵¹ sostiene que el Derecho Disciplinario de los funcionarios públicos se puede definir como: "el conjunto de normas jurídicas establecidas por el Estado que determinan los hechos ilícitos que pueden cometer los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargo y prevén las sanciones a imponer por la Administración Pública a resultas de un procedimiento administrativo especial".

El Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez⁵² menciona que el Derecho Disciplinario de la Función Pública tiene por objeto "el estudio de la reglamentación del fenómeno disciplinario en el ejercicio de la función pública, los sujetos de las relaciones en que se manifiesta, sus responsabilidades, la facultad disciplinaria, las

⁵⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *"Compendio de Derecho Administrativo"*, editorial Porrúa, México, 1994, pág. 203.

⁵¹ Trayter Jiménez, Juan Manuel, *"Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos"*, Marcial Pons, Madrid, 1992, pág. 23.

⁵² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *"El Derecho Disciplinario de la Función Pública"*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992, pág. 23.

sanciones, los procedimientos para su imposición y los medios de defensa en favor de los sancionados”.

A partir de la regulación jurídica que existe en México, se puede definir al Derecho Disciplinario de la Función Pública como un conjunto de normas jurídicas que regulan el comportamiento de los servidores públicos, las cuales están fundamentadas en la facultad de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, con arreglo a lo dispuesto por los artículos 89, fracciones I y II, y 90 constitucionales, que establecen un sistema de sanciones a efecto de que la actuación de los servidores públicos se ajuste a los valores tutelados, establecidos en el Título Cuarto de la Ley Fundamental de este país.

La aplicación de las normas disciplinarias por parte de la administración pública, no tiene como supuesto la relación laboral, sino la calidad o posición de sus trabajadores como servidores públicos, de donde se deriva la sanción por el incumplimiento de las obligaciones para con la sociedad. Los órganos encargados de la imposición de sanciones disciplinarias actúan en función de autoridad, totalmente ajena a cualquier relación laboral.

Es necesario no confundir las normas disciplinarias de la Administración Pública Federal, que por su naturaleza prevén actos de autoridad, con las normas que regulan directamente las relaciones obrero-patronales, las cuales se caracterizan por su contenido prestacional, previamente determinado en un acuerdo de voluntades.

Resulta válido señalar que el ordenamiento constitucional establece un régimen de responsabilidad para los servidores públicos constituido en cuatro diferentes ámbitos del Derecho: constitucional, administrativo, penal y civil.

“La existencia de este régimen de responsabilidad tan amplio implica que necesariamente cuando existan acciones concurrentes, y por tanto, la aplicación de diferentes sanciones, los procedimientos respectivos se desarrollen de manera autónoma e independiente según la naturaleza de la acción que se deduzca, y por la vía procesal que corresponda

debiendo las autoridades turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. En este sentido, no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”.⁵³

1.3. Etimología y Concepto de Responsabilidad.

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

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

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

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

Etimológicamente la expresión “responsabilidad” proviene de la raíz latina spondeo, de la voz responderé que significa responder, esto es, estar obligado. En este sentido, Rafael I. Martínez Morales menciona: “...responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia...”.⁵⁴

De acuerdo con el autor Castro Estrada Álvaro, “El vocablo responsabilidad deriva de la expresión latina ‘sponsor’, que significa ‘el que se obliga por otro’. A su vez responder proviene del verbo ‘respondere’ que quiere decir hacer frente...”.⁵⁵

⁵³ Soberanes Fernández, José Luis, “*Enciclopedia Jurídica Mexicana*”, Q-Z. T. IV. Editorial. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª ed. México, 2004, pág. 282.

⁵⁴ Martínez Morales, Rafael I., “*Derecho Administrativo*”, editorial Oxford University Press Harla, 3er. y 4to., cursos, México, 1996, pág. 331.

⁵⁵ Castro Estrada, Álvaro, “*Responsabilidad Patrimonial del Estado*”, editorial Porrúa, México, 2000, pág. 42.

De lo anterior se desprende que la responsabilidad y responder se refieren a una situación de obligación de una persona con otra, en virtud de la cual se espera y exige cierta conducta.

En el lenguaje ordinario el término “responsabilidad” es más amplio y, aunque relacionado con el significado originario de “responder”, puede tener varias acepciones, como lo explica Castro Estrada Álvaro⁵⁶ quien, para ilustrar dichas significaciones, toma en consideración la narración que hace H.L.A. Hart en su obra “Punishment and Responsibility”⁵⁷, la cual trata de lo siguiente:

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

De la historia citada, se derivan distintos sentidos del concepto responsabilidad:

- Responsabilidad como obligaciones o funciones derivadas de un cierto cargo, relación, papel, etc.; por ejemplo: el policía de tránsito tiene la obligación de vigilar que los automovilistas cumplan con el reglamento.
- Responsabilidad en el sentido del factor causal; por ejemplo: el médico que a consecuencia de su negligencia en una cirugía menor causó la muerte del paciente.

⁵⁶ Castro Estrada, Álvaro, *Ibidem*, pág. 41.

⁵⁷ *Punishment and Responsibility. Essays in the Philosophy of law, Oxford University Press, 1973, pág. 211.*

- Responsabilidad como ser sujeto de sanciones. Designa a una persona que se encuentra sujeta a una sanción, comprende aquellas situaciones en las cuales la persona responde jurídicamente de algún acto o daño.
- Responsabilidad como conducta inmoral y falta de ética. Cuando a una persona se le reconocen características psicológicas reprobables, es decir, se trata de conductas consideradas anormales, inmorales y falta de ética.

1.4. Diversos tipos de Responsabilidad desde el punto de vista jurídico.

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

En este sentido la responsabilidad presupone la existencia de una obligación de la cual debe responder el individuo, pero no debe confundirse con ésta. La obligación es la conducta que de acuerdo con el orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado.

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

La responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado como lo expresa el maestro Jorge Alberto Silva Silva pues “aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito o una falta”.⁵⁸

De acuerdo con lo establecido en párrafos anteriores, si la responsabilidad se genera cuando se incumple una obligación de carácter jurídico y, en consecuencia, se infringe la norma jurídica, se hace necesario reparar la falta, de ahí que se entienda, desde un punto de vista semántico, que la palabra responsabilidad quiere decir obligación de reparar o satisfacer.

⁵⁸ Silva Silva, Jorge Alberto, *“Derecho Procesal Penal”*, editorial Harla, 2ª ed., México, 1995, págs. 709 y 710.

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

Por regla general, el autor del delito o falta y el responsable son una misma persona; sin embargo, puede suceder que un individuo sea el autor del ilícito o de la falta y que otros sean los responsables, es decir, que otros sean los que deban sufrir las consecuencias de sanción correspondientes, de conformidad con una norma jurídica.

Para centrar el tema y a reserva de analizarlo con detalle más adelante, podemos señalar que existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad: la llamada responsabilidad por culpa y la conocida como objetiva y absoluta.

En el caso de responsabilidad por culpa, la aplicación de sanciones al individuo considerado como responsable supone culpa por parte del autor del delito o falta; esto es, la sanción se aplica al responsable sólo cuando tuvo la intención de cometerlo, o bien habiéndolo previsto no lo impidió.

En cuanto a la objetiva, basta que el hecho ilícito se realice, con o sin culpa del autor, para que se apliquen las consecuencias de sanción al individuo considerado responsable.

Responsabilizarse será, entonces, responder por los propios actos; es decir, estar obligado a satisfacer la pena o sanción correspondiente a un daño o culpa. De esta misma interpretación, responsable es aquel que está obligado a responder de ciertos actos particulares.

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

- La política y la administrativa reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, además de las correspondientes a los estados, y

- La civil y penal, reguladas por los respectivos códigos en la materia.

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

1.4.1. Responsabilidad Civil.

La Responsabilidad Civil ha sido definida, entre otros autores, por Joaquín Martínez Alfaro como:

*“...la obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario causado directamente, ya sea por hechos propios del obligado a la reparación o por hechos ajenos de personas que dependen de él, o por el funcionamiento de cosas cuya vigilancia está encomendada al deudor de la reparación. Es la obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario causado directamente por el obligado a la reparación o por las personas o cosas que están bajo su cuidado”.*⁵⁹

Por su parte, Manuel Bejarano Sánchez la conceptúa diciendo que “es la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo.”⁶⁰

⁵⁹ Martínez Alfaro, Joaquín, *“Curso de Derecho Civil”*, editorial Herrero, México, 1989, pág. 227.

⁶⁰ Bejarano Sánchez, Manuel, *“Obligaciones Civiles”*, editorial Harla, 1ª ed., México, 1980, pág. 246.

De manera general, se puede expresar que la responsabilidad civil consiste en la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra por los daños y perjuicios que se le han causado:

El artículo 1910 del Código Civil Federal establece que:

“El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro está obligado a repararlo”.

Para el autor Rafael Rojina Villegas, hay responsabilidad civil *“cuando una persona cause un daño a otra, por culpa o dolo, existiendo una relación directa o indirecta entre el hecho y el daño”*; pero, además, precisa *“...no basta la simple comisión del daño dentro del sistema admitido en el derecho positivo y confirmado por la doctrina y la jurisprudencia para que nazca la obligación de indemnizar”*.⁶¹

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

Se entiende por daño la pérdida o menoscabo que el contratante haya sufrido en su patrimonio o por incumplimiento de la obligación. En tanto, por perjuicio debe entenderse la privación de ganancias lícitas como consecuencia también de dicho incumplimiento.

Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa del incumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse:

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

⁶¹ Rojina Villegas, Rafael, *“Derecho Civil Mexicano”*, Tomo V, Volumen II, editorial Porrúa, 4ª ed., México 1984, pág. 119.

“Artículo 2109.- Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación”.⁶²

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

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

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

Es el menoscabo sufrido en el patrimonio de la víctima (daño), más la privación de la ganancia lícita que se hubiera obtenido si no hubiese sucedido el hecho causante del daño (perjuicio).

Además, ese daño debe ser de carácter privado, para distinguirlo de aquel que da origen a la responsabilidad penal y que se produce a la sociedad en general. Y puede ser patrimonial o moral, ya se trate de daño o perjuicio, en el primer caso, o en una lesión sufrida por la víctima en su honor, honra, sentimientos y afecciones, en el segundo.

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

⁶² *Código Civil Federal.*

El hecho causante del daño puede ser propio o ajeno. Los propios son el incumplimiento de una obligación, cometer un hecho delictuoso o sea un ilícito penal, cometer un hecho ilícito pero no delictuoso, es decir un ilícito civil, cometer un hecho lícito que cause un daño, ya sea por el manejo de negocios ajenos o empleando cosas peligrosas.

Los hechos ajenos son atribuibles a quienes ejercen la patria potestad; son responsables del daño que causen los menores de edad que se encuentran bajo su potestad. Los tutores responden del daño causado por los incapacitados que tienen bajo su cuidado; los directores de colegios, talleres, responden del daño que causen sus operarios en los trabajos encomendados; los patronos y dueños de establecimientos mercantiles responden del daño causado por sus dependientes en el ejercicio de sus funciones; los dueños de hoteles son responsables del daño que causen sus sirvientes al ejercer su encargo; en tanto, el Estado responde subsidiariamente del daño causado por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, cuando el directamente responsable es insolvente.

Pero también se ha reconocido la doctrina objetiva de la *“responsabilidad civil o del riesgo creado”*⁶³ al admitir que aun y cuando no exista culpa, nace la obligación de reparar el daño proveniente del uso de las cosas peligrosas.

Las cosas pueden causar daño por su funcionamiento o por su naturaleza, como sucede con las sustancias tóxicas, inflamables, contaminantes o las que conducen electricidad, y cuando se causa el daño, el obligado a la reparación es aquél a quien se le encomendó su vigilancia.

3. Relación de causalidad entre el hecho y el daño.- Para que haya responsabilidad civil es necesario un hecho causante y un daño causado por ese hecho; es decir, que el hecho sea la causa y el daño consecuencia, por lo que entre hecho y daño debe existir forzosamente una relación de

⁶³ Artículos 1913 a 1932 del Código Civil Federal.

causalidad, pero esa relación debe ser inmediata y directa, o sea que el daño sea consecuencia necesaria del hecho causante.

Como lo señala el tratadista Rojina Villegas, *“la causalidad no implica la culpabilidad; pero ésta si entraña o supone aquella”*⁶⁴. Esto es porque el causante de un daño no siempre es el culpable del mismo. De aquí la complejidad de demostrar ese nexo causal.

En este aspecto, tenemos lo que se conoce como ausencia de causalidad o falta de causa, que puede ocurrir cuando el daño se produce por culpa de la víctima, hecho de tercero, caso fortuito o fuerza mayor.⁶⁵

También puede existir pluralidad de causas, cuando un solo daño puede producirse por distintos hechos que, a su vez, provienen de distintas causas o efectos.

Otro aspecto importante en la responsabilidad civil es la reparación del daño. De acuerdo con el autor Rafael de Pina *“ésta consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la comisión del daño o en el pago de daños y perjuicios cuando sea imposible dicho restablecimiento”*.⁶⁶

La reparación del daño puede constituir una pena pública o una obligación exclusivamente civil, en cuyo caso se trata de la responsabilidad civil.

Constituye una pena cuando dicha reparación es consecuencia de la comisión de un delito y es a cargo del delincuente. En cambio, la reparación es obligación civil tratándose de la comisión de un delito, si el obligado a pagar dicha reparación es un tercero, es decir, una persona distinta al delincuente.

Igualmente, es una obligación civil “cuando la reparación es consecuencia de un hecho no delictuoso, como el ilícito civil o el hecho lícito que causa daño, como

⁶⁴ Rojina Villegas, Rafael, *op. cit.*, pág. 148.

⁶⁵ Nota: Para Rojina Villegas, estas son causas que exoneran de responsabilidad civil, *op. cit.*, pág. 151.

⁶⁶ De Pina, Rafael, *“Obligaciones Civiles”*, editorial Porrúa, 5ª ed., México, 1979, págs. 232 y 244.

sucede con la responsabilidad objetiva”, tal y como lo indica el maestro Manuel Bejarano.⁶⁷

La reparación del daño solamente será pena pública en el caso de que sea consecuencia de un delito, y el obligado a efectuar dicha reparación sea el delincuente; en los demás casos, la reparación será una obligación civil.

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

- **Indemnización en especie.-** Consiste en restablecer la situación anterior a la comisión del daño, siempre y cuando sea posible dicho restablecimiento. En este tipo de indemnización el daño se repara siempre en forma total, o sea como si nunca hubiera sucedido.
- **Indemnización en numerario.-** Consistente en pagar los daños y perjuicios cuando es imposible restablecer la situación anterior a la comisión del daño, es decir, cuando no se puede indemnizar en especie.

Por último, el autor Manuel Bejarano señala que son causas excluyentes de la responsabilidad civil y por tanto que liberan de la obligación de reparar el daño:

- “Causar un daño obrando lícitamente, sin culpa ni negligencia y sin emplear cosas peligrosas.
- la culpa o negligencia inexcusable de la víctima.
- El caso fortuito o fuerza mayor.⁶⁸

Indica que la responsabilidad civil puede ser regulada por convenio de las partes, salvo aquellos casos en que la ley disponga expresamente otra cosa. Esta regulación es lo que se llama cláusula penal o pena convencional.”⁶⁹

⁶⁷ Bejarano Sánchez, Manuel. *Op. Cit.* Págs. 215 y 248.

⁶⁸ Bejarano Sánchez, Manuel. *op. cit.*, págs. 279 a 289.

⁶⁹ Bejarano Sánchez, Manuel. *op. cit.* págs., 281 y 282.

a) Responsabilidad Objetiva.

En el sistema jurídico mexicano de responsabilidad civil, los supuestos de responsabilidad objetiva o de riesgo creado son regulados por los artículos 1913 a 1932 del Código Civil Federal.

El artículo 1913 dispone que: “Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

En esta especie de responsabilidad no se requiere del ánimo de culpa, sino de que únicamente exista el daño. Se exige que se cubra la reparación por el titular del patrimonio que origina el daño, aun cuando la empresa o persona titular del mismo no haya incurrido en culpa alguna. Es la obligación de reparar el daño pecuniario causado por emplear cosas peligrosas, incluso cuando se haya actuado lícitamente y sin culpa.

Esta responsabilidad no toma en cuenta los elementos subjetivos de dolo o culpa, sino únicamente el elemento objetivo consistente en la comisión del daño al emplear cosas peligrosas, por eso se le llama responsabilidad objetiva o de riesgo creado.

En virtud de lo anterior, los elementos de la responsabilidad objetiva son los siguientes:

El uso de cosas peligrosas:

“...Se entiende por cosas peligrosas: los mecanismos, aparatos o sustancias que por su naturaleza puedan crear un riesgo para la colectividad, la peligrosidad debe apreciarse tomando en cuenta la naturaleza fundacional de la

cosa; es decir, no la cosa independiente de su función sino la cosa funcionando...”⁷⁰

La existencia de un daño:

Se requiere que se cause un daño ya sea patrimonial o moral, el primero implica todo menoscabo sufrido en el patrimonio de la víctima, y el segundo se refiere a una lesión soportada en sus valores espirituales.⁷¹

La relación de causa y efecto entre el hecho y el daño:

“...En todo caso, para que incurra en responsabilidad objetiva el que hace uso de mecanismos y objetos peligrosos, se requiere que cause el daño...”⁷²

Así, para Manuel Borja Soriano “...*En el sistema de la responsabilidad objetiva, un individuo sería siempre responsable de las consecuencias perjudiciales para otro de los actos que ejecuta. La única causa que tendría que demostrar la víctima del hecho de otro, para obtener reparación, sería el perjuicio sufrido y el vínculo de causa-efecto entre ese perjuicio y el hecho en cuestión...*”⁷³

La responsabilidad objetiva o teoría del riesgo creado, es una fuente de las obligaciones, por virtud de la cual, aquel que hace uso de cosas peligrosas, debe reparar los daños que cause aun cuando haya procedido lícitamente.

b) Responsabilidad Culposa.

La aplicación de sanciones al individuo considerado responsable supone una “culpa” por parte del autor del hecho ilícito, es decir, la sanción se aplica al responsable sólo cuando el autor cometió el hecho ilícito o tuvo la intención de cometerlo.

⁷⁰ Rojina Villegas, Rafael, “*Compendio de Derecho Civil. Teoría General de las Obligaciones*”, editorial Porrúa, Tomo III, México, 1977, pág. 276.

⁷¹ Nota: El autor Rafael Rojina Villegas los identifica como honor, honra, sentimientos y afecciones, op. cit., pág. 128.

⁷² Borja Soriano, Manuel “*Teoría General de las Obligaciones*”, editorial Porrúa, 16ª edición, México 1998, pág. 385.

⁷³ *Ibidem.* págs. 381 y 382.

1.4.2. Responsabilidad Administrativa.

En el momento en que a una persona se le otorga un cargo en el Estado y aquél lo acepta, queda incorporado al sector público, sujeto a un régimen jurídico estricto de derecho público. La particular situación que presentan los trabajadores al servicio del Estado los sujeta a una regulación especial, en atención a su participación en el ejercicio de la función pública.

De acuerdo con la fracción III, del artículo 109 Constitucional: “Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”

De aquí parte la noción y principio de lo que se entiende por responsabilidad administrativa o de la conocida doctrinalmente como “responsabilidad disciplinaria”⁷⁴. Ésta es la que se determina por irregularidades cometidas en el ejercicio de la función administrativa y que deben de sancionarse para no transgredir el buen funcionamiento de la administración pública en su conjunto.

Desglosando el artículo constitucional citado, tenemos que la **legalidad** es el deber del servidor público que consiste en ajustar sus actos al orden jurídico al que están sujetos, es decir, ajustarse al principio de legalidad, para no causar agravios o lesiones antijurídicas al Estado, y a los gobernados.

La **honradez** es el deber de los servidores públicos de administrar correctamente los recursos humanos materiales, financieros, tecnológicos y para los fines que fueron asignados en los planes, programas y presupuestos de las dependencias y entidades federales. Este deber se impone como norma general de la conducta del servidor público, lo cual conlleva ajustar la conducta a principios éticos en el servicio público.

⁷⁴ Entrena Cuesta, Rafael, “Curso de Derecho Administrativo”, editorial Tecnos, 10ª ed., vol. ½ de la Organización Administrativa, Madrid, 1994, pág. 297.

Igualmente, los servidores públicos tienen el deber de **lealtad** que consiste en guardar la Constitución, las instituciones, el patrimonio y bienes de la Nación, al margen de intereses privados, partidistas, y de credos religiosos.

La **imparcialidad** consiste en el deber de no utilizar el ejercicio de la función pública para beneficio del servidor público, o de personas cercanas a su entorno familiar o de negocios.

Finalmente, el deber de **eficiencia** consiste en que los servidores públicos ejerzan su empleo, cargo o comisión, en forma congruente a los fines y propósitos de las dependencias y entidades federales. “Con el mayor esmero y cuidado, los servidores públicos deben utilizar los recursos públicos exclusivamente al fin para el que se le proporcionen, procurando evitar su desperdicio o desvío”.⁷⁵

La regulación de la responsabilidad administrativa en nuestro país es relativamente reciente, pues la responsabilidad de los trabajadores al servicio del Estado se había encausado primordialmente a los aspectos político y penal, sin desarrollar adecuadamente la administrativa.

Lo anterior, se debió, en buena medida, a que ni el constituyente de 1857, ni el de 1917 la establecieron de manera clara y precisa; en consecuencia, las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a las vigentes de 1982 y 2002, tampoco la regularon, dejándose al Derecho Laboral el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública.

Así pues, la Constitución liberal de 1857, al regular las responsabilidades de los servidores públicos no consignó la responsabilidad disciplinaria, debido a que sus disposiciones sólo se ocuparon, en el Título IV, artículos 103 a 108, de procedimientos penales por delitos comunes; y procedimientos políticos por delitos, faltas u omisiones oficiales, cometidos durante el tiempo de su encargo.⁷⁶

⁷⁵ Ramos Torres, Daniel, *Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos*, Escuela Nacional de Administración Pública, 1ª ed., México, 2003, págs. 187-188.

⁷⁶ Tena Ramírez, Felipe, *“Leyes Fundamentales de México”*, editorial, Porrúa, México, 2002, págs. 624 y 625.

En cuanto a la Constitución Social y Política de 1917, en su Título IV denominado “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, el cual lo integraban siete artículos, del 108 al 114, y estuvo vigente hasta 1982, no existió regulación expresa sobre las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, únicamente reguló los delitos comunes y los delitos, faltas y omisiones oficiales. Por lo anterior, se considera que, como dice Godolfino H. Juárez Mejía⁷⁷, “el Título IV de la Constitución que entró en vigor el 1° de mayo de 1917, es, con algunos cambios, el mismo que el de la Constitución de 1857”.

Asimismo, las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a las vigentes de 1982 y 2002 también omitieron la regulación de la responsabilidad disciplinaria y sólo se enfocaron a la materia de responsabilidades políticas y penales de los funcionarios públicos. Dichas leyes se expidieron en el orden siguiente:

- Decreto del Congreso de 4 de noviembre de 1870, conocida como “Ley de Juárez”⁷⁸ de responsabilidades, la cual estableció como sujetos de la misma a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, diputados y senadores, individuos de la suprema corte, secretarios del Despacho, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, al que, durante el tiempo de su encargo, sólo se podía acusar por tres tipos de delitos: traición a la Patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.
- Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, también conocida como “Ley Díaz”⁷⁹, del 6 de junio de 1886, la cual se integra por seis capítulos: el Capítulo Primero establece los sujetos de responsabilidad y el fuero o inmunidad procesal; el Capítulo Segundo regula a las secciones instructoras en los delitos, faltas y omisiones oficiales, es

⁷⁷ Juárez Mejía, Godolfino H., *“La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales”*, editorial Porrúa, México, 2002, pág. 48.

⁷⁸ “Decreto del Presidente Benito Juárez García publicado en el Diario del Gobierno Supremo de la República el sábado 12 de noviembre de 1870” (“Ley de Juárez” de Responsabilidades).

⁷⁹ “Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos el 17 de junio de 1886”. (“Ley Díaz” de Responsabilidades).

decir, la forma como se integran, como funcionan y operan en materia de responsabilidades, ya sea la Cámara de Diputados como jurado de acusación y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia; el Capítulo tercero, contempla el procedimiento para delitos comunes (Gran Jurado), y comprende la posibilidad de que un servidor público que goce de fuero solicitara de la Cámara de Diputados la “Declaración de Inmunidad”, cuando se ejerciera acción penal en su contra, sin que previamente haya obtenido la declaración de procedencia del Gran Jurado; el Cuarto y Quinto Capítulos determinan el procedimiento a seguir por los jurados de acusación y de sentencia en los casos de delitos faltas y omisiones oficiales, así como los derechos del funcionario acusado, bajo la regulación del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal; el Sexto y último Capítulo se ocupó de cuestiones generales del procedimiento, tales como la recusación y la excusa, el exhorto, etc.

- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, conocida como “Ley Cárdenas” de responsabilidades⁸⁰, la cual comprende seis títulos, los dos primeros definitorios y los cuatro restantes procedimentales.
- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1980, conocida como “Ley López Portillo” de responsabilidades⁸¹, la cual se integra por cinco títulos: el Primero relativo a definiciones y prevenciones generales; el Segundo regula el Juicio Político y la Declaración de Procedencia; el Tercero establece un procedimiento especial ante un juez

⁸⁰ *“Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940”, (“Ley Cárdenas” de responsabilidades).*

⁸¹ *“Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1980, (“Ley López Portillo” de responsabilidades).*

penal y ante un jurado de responsabilidades, que da origen al Título Cuarto “Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los funcionarios y empleados públicos por delitos o faltas oficiales” y el Quinto que contiene disposiciones complementarias.

En relación con la ausencia de regulación en materia de responsabilidad administrativa, dentro de las leyes mencionadas anteriormente, Héctor Fix Zamudio sostiene que *“en realidad cuando se hable de la responsabilidad de los funcionarios se hace referencia de manera preferente a las sanciones políticas o de carácter penal, en virtud de que las administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y en procedimientos muy disímolos, además de que abarcan a todos los que prestan sus servicios a los entes públicos, no sólo a las dependencias directas, sino también a los organismos públicos descentralizados, e inclusive en algunos supuestos se aplica también a los directivos o empleados de las empresas de carácter público.”*⁸²

De ahí la trascendencia de las reformas legales que se iniciaron a partir de 1982, mediante las cuales se fijaron la naturaleza, el objeto y la finalidad del régimen de responsabilidades administrativas en razón del interés del Estado por proteger los valores esenciales de la función pública.

El artículo 113 de la Ley Fundamental estipula que la Ley Reglamentaria es la encargada de regular cuáles son las obligaciones que los servidores públicos tienen que cumplir durante el desarrollo de su cargo, para que se salvaguarden los principios de la función pública antes aludidos; así como las sanciones a que se hacen merecedores cuando incurran en responsabilidad, los procedimientos a seguir para hacerlas aplicables y las autoridades encargadas de hacerlas efectivas.

Dicho precepto establece como sanciones a imponer para el caso de responsabilidad administrativa: la suspensión, destitución e inhabilitación del empleo, cargo o comisión; y las sanciones económicas determinadas en proporción

⁸² Fix Zamudio Héctor. *“Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”*. editorial Porrúa., 1ª ed. México 1984, pág. 53.

a los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus conductas, no pudiendo exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados por sus conductas.

En este sentido, los principios rectores de la función pública que señala el citado artículo 109 Constitucional, se encuentran salvaguardados por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores, la cual para ese efecto, en su artículo 8 establece las obligaciones de todo servidor público y en el artículo 13 señala las sanciones administrativas que se podrán aplicar a los servidores públicos, mismas que consisten en amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un período 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; de manera que cuando los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; incurran en actos u omisiones que generen un incumplimiento a su obligación de salvaguardar los principios antes mencionados, incurren en responsabilidad, la cual por su naturaleza es de carácter administrativo y trae como consecuencia la imposición de una sanción administrativa.

Como se puede apreciar, las disposiciones constitucionales establecen las bases generales a las que se circunscribe la responsabilidad de los servidores públicos, en donde se establecen quienes son sujetos de ella, las clases de responsabilidad, los supuestos de procedencia, al igual que las sanciones a imponer y los procedimientos para tal fin. Lo importante de ello es que con tales normas se trata de vigilar la labor de los servidores públicos, garantizando que su desempeño se apegue a los cauces legales, sirviendo siempre a los intereses de la sociedad.

1.4.3. Responsabilidad Penal.

Este tipo de responsabilidad debe ser analizada desde tres puntos de vista:

- a) Los servidores públicos, funcionarios y empleados, son penalmente responsables cuando incurren en los delitos previstos en las leyes penales, de acuerdo con lo que ellas establecen.
- b) De aquí que pueda hablarse de dos clases de responsabilidad penal de los servidores públicos: una responsabilidad “común”, que se producirá cuando incurran en delitos que puedan ser realizados por cualquier ciudadano y se agravarán si los cometieron prevaleciéndose del cargo, y una responsabilidad “especial”, la que nacerá cuando se tipifique algunos de los delitos establecidos en la legislación de la materia y se exija el carácter de servidor público al sujeto activo del ilícito penal.
- c) En el caso de los delitos comunes cometidos por los servidores públicos, no se altera la competencia de los tribunales; en cambio, cuando se trata de delitos cometidos en el ejercicio del cargo, la misma dependerá a su vez del ámbito de competencia de los órganos a los que pertenezcan dichos servidores.

Conforme a la fracción II, del artículo 109 Constitucional *“La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”*, por lo que en el Título Décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen trece figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en la parte final que *“Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente”*.

Los delitos de referencia son: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas, coalición de servicios públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito.

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En los casos de enriquecimiento ilícito, será la misma ley penal la que determinará los casos y circunstancias en los que deba de sancionarse a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona *“aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia ilícita no pudiesen justificar”*.⁸³

Sin embargo, para cierto tipo de servidores públicos, la misma constitución exige un requisito de procedibilidad conocido comúnmente como desafuero o declaratoria de procedencia, la cual *“...es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados...”*⁸⁴

Dicho requisito es necesario, tratándose de los servidores públicos enumerados en el primer párrafo del artículo 111 Constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional son: *“...los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero*

⁸³ Artículo 109 Constitucional, penúltimo párrafo.

⁸⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *“El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”*, editorial Porrúa, 2ª ed., México 1998, pág. 25.

*Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral...*⁸⁵

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

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

Además, las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores son inatacables.

Pero también hay varios efectos en caso de resolverse la declaratoria de procedencia. Por la misma naturaleza del procedimiento y procesos penales, éstos sólo tendrán una culminación de responsabilidad cuando el juez competente dicte sentencia en ese sentido y ésta haya quedado firme o ejecutoriada.

El efecto de la procedencia será el de separar de su cargo al servidor público inculpado, sujeto a proceso penal, pero si el proceso culmina con sentencia absolutoria, tendrá que reasumir su función.

Si la sentencia es condenatoria y se trata de un delito cometido en el ejercicio de su encargo, no se le podrá conceder la gracia del indulto.

Si por esos hechos se obtiene un beneficio económico o se causan daños o perjuicios de naturaleza patrimonial, la sanción que apliquen los jueces será de manera gradual, en vista de la satisfacción de dichos daños y perjuicios, pero no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o del monto que representen esos daños o perjuicios.⁸⁶

⁸⁵ *Artículo 111 Constitucional.*

⁸⁶ *Artículo 111 Constitucional.*

Gozan también de esta protección los gobernadores de los Estados, los diputados locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, pero en estos casos, la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente, para que, con base en su soberanía, resuelvan lo procedente.

Una situación especial se presenta en relación con el Presidente de la República, el que sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, ya que la declaración dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional, dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.

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

Por tanto, la Sección Instructora procurará establecer:

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

Dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la Sección Instructora deberá rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante o Ministerio Público, en su caso; se concederá la palabra

a las partes para que formulen sus alegatos, y después de retirar a las partes se procederá a la discusión y votación correspondiente.⁸⁷

1.4.4. Responsabilidad Política.

La fracción I del artículo 109 de la Constitución General de la República, menciona: *“Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”*

Aunque con una salvedad expresamente señalada en la Constitución: *“...No procede el juicio político por la mera expresión de ideas...”*

Para el Dr. Mario Melgar Adalid, la responsabilidad política *“se encuentra relacionada con la incompetencia, negligencia o deshonestidad, que de manera muy grave afectan los intereses generales de la Nación, siendo el juicio político el instrumento jurídico constitucional para sancionar a los servidores públicos por tales hechos”*.⁸⁸

Por su parte, el Maestro Antonio Riva Palacio define al Juicio Político como *“el proceso que encargado a un órgano definitivo, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar serlo”*.

Su ejercicio implica una función jurisdiccional de carácter material, la cual es realizada por un órgano de actividad política: el Poder Legislativo que debe respetar las formalidades de un procedimiento, como por ejemplo la garantía de audiencia.

⁸⁷ Artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

⁸⁸ *“El Consejo de la Judicatura Federal “, editorial Porrúa, 1ª ed., México, 1997o.*

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, enunciados en el citado artículo 110, son *“...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 Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”*

En razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

Tratándose de los gobernadores de los Estados y de diputados y magistrados locales y, en su caso, de los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, su responsabilidad política a nivel federal se genera, además, por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal con carácter declarativo, a fin de que la legislatura local resuelva en definitiva.

En este caso se observa que tratándose de los funcionarios locales, la posibilidad de responsabilidad política se amplía por violaciones graves a disposiciones constitucionales y legales federales; el único problema que se presenta es que en ningún ordenamiento se establece en qué consiste la gravedad de la violación.

Las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales quedaron contempladas en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982⁸⁹, el cual establece en ocho fracciones los casos correspondientes; estos son:

- a) El ataque a las instituciones democráticas;
- b) El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- c) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- d) El ataque a la libertad de sufragio;

Resulta difícil de ubicar a un servidor público en cualquiera de estos cuatro supuestos, debido a que son situaciones indefinidas e imprecisas, es por ello que se requiere de la elaboración de un adecuado marco legal que clarifique y detalle la definición de las conductas que afecten los intereses públicos fundamentales.

- e) La usurpación de atribuciones;
- f) 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;
- g) Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- h) 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.

En cuanto al procedimiento del juicio político para hacer exigible la responsabilidad política, en términos de los artículos 109 y 110 constitucionales, consiste principalmente en lo siguiente:

⁸⁹ Nota: La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 es aplicable en materia de responsabilidades administrativas únicamente a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, en términos de lo dispuesto en el artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

- Cualquier ciudadano que tenga conocimiento de que un servidor público ha cometido alguna de las conductas que dan lugar a la responsabilidad política, puede formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aportando las pruebas conducentes.
- La Cámara de Diputados es el órgano que se encarga de hacer la acusación ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, una vez que hubiere recabado las pruebas y substanciado el procedimiento respectivo.
- Si la Cámara de Senadores considera que existen elementos que acrediten que efectivamente el servidor público incurrió en responsabilidad política, procederá a sancionarlo con su destitución e inhabilitación, en su caso. Aunque cabe hacer énfasis, como ya se mencionó antes, que tratándose de los gobernadores de los Estados y de diputados y magistrados locales y, en su caso, de los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, la resolución de la Cámara de Senadores únicamente es declarativa, comunicándose a la legislatura local correspondiente, para que sea ella la que imponga la sanción.

Debe hacerse notar que en el procedimiento indicado el servidor público acusado goza de la garantía de audiencia, y se le otorga la oportunidad de que conozca la naturaleza de la acusación y de ofrecer las pruebas tendientes a demostrar su inocencia.

En cuanto a las sanciones aplicables para el caso de responsabilidad política, como ya se apuntó antes, consisten en destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Con esto se busca despedir de su cargo, empleo o comisión a aquellos pseudos servidores, cuya función únicamente afecta los intereses de la colectividad o de su buen despacho; pero además impedirles por un tiempo perentorio que vuelvan a desempeñar un nuevo cargo, lo

que a la vez redundará en que la función pública se desempeñe de acuerdo con los principios que la fundamentan, eliminando funcionarios corruptos y deshonestos.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 110 Constitucional, último párrafo, las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y de Senadores durante este juicio son definitivas y tienen carácter de firmes al ser inatacables por disposición expresa del mismo texto constitucional.

Sin embargo, son muchos los cuestionamientos que se pueden hacer acerca de la viabilidad del juicio político que, desde la falta de precisión y definición de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales señaladas en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dista mucho de ser un instrumento adecuado para sancionar a los servidores públicos.

Asimismo, el juicio político establece de origen una situación de inequidad, en tanto deja fuera de su aplicación al Presidente de la República, quien en un sistema como el nuestro, es el Jefe de Estado y de Gobierno, además de titular y responsable de todo el aparato administrativo del Poder Ejecutivo Federal.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL CONTROL PRESUPUESTAL Y LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO

CAPÍTULO SEGUNDO

EL CONTROL PRESUPUESTAL Y LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO

2.1. Fiscalización.

De acuerdo a la interpretación realizada por los autores Alfredo Adam Adam, y Guillermo Becerril Lozada, establecen que *“La fiscalización es la acción por la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno, considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley”*.⁹⁰

El Dr. Luis Carlos Ugalde, proporciona el siguiente concepto: *“La fiscalización de las finanzas públicas es una de las principales herramientas de la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo, para influenciar en el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implementación y para frenar y mitigar la corrupción y la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales”*.⁹¹

El autor Roberto Álvarez citado por Sergio Francisco De la Garza, señala que: *“Es una función de la administración tributaria que tiene la característica de ser eminentemente activa cuyos objetivos son: A) En forma inmediata, persigue la creación de sensación de riesgo en el contribuyente incumplido, a fin de inducirlo a cumplir cabalmente con sus obligaciones para no tener que afrontar situaciones gravosas derivadas del incumplimiento; y B) En forma mediata, busca alentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales del contribuyente”*.⁹²

Para el Maestro Rogelio Martínez Vera, igualmente citado por De la Garza, *“La fiscalización o inspección de tributos se podría conceptualizar de la siguiente manera: es la acción llevada a cabo por los agentes del fisco o sus auxiliares por medio de*

⁹⁰ Alfredo Adam Adam, y Guillermo Becerril Lozada, *“Fiscalización y Control Gubernamental en México”*, 1ª edición, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Contaduría y Administración, México 2003, pág. 15.

⁹¹ Luis Carlos Ugalde, *“Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999”*. Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas de la UNAM y Porrúa. México, 2000, pág. 33.

⁹² De la Garza, Sergio Francisco *“Derecho Financiero Mexicano”*, 26ª ed., editorial Porrúa, México, 2005, pág. 729.

la cual se verifica si los sujetos pasivos y terceros vinculados a la relación jurídico-fiscal, han cumplido con las obligaciones que imponen las normas legales correspondientes”.⁹³

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación define en su artículo 2º, fracción XI, que la fiscalización superior es la “Facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo el Informe de Avance de Gestión Financiera, a cargo de la Cámara;...”

Partiendo de estas definiciones, y para efectos de nuestra investigación, podríamos desmembrarlas a grosso modo en cuanto a la función de fiscalización como a continuación se muestra:

Motiva una acción. Es decir, el hecho de hacer o ejecutar una serie de movimientos, ejercicios o trabajos por parte del sujeto activo de la revisión, en el caso que nos ocupa la Auditoría Superior de la Federación.

Evaluar y revisar. Para que se logren estos fines debe suponerse la existencia de documentos e información sobre bienes, derechos, obligaciones y acciones, cualesquiera que sea su naturaleza, así como los lugares definidos en los cuales se registran las actividades a revisar o evaluar, y los mecanismos y sistemas para llevar a efecto lo anterior.

Acciones de gobierno. Se deben entender como tales, aquellas actividades que el Gobierno de una Nación ejecuta en razón de su existencia, y que pueden resumirse en los medios para lograr la obtención de ingresos y recursos necesarios para hacer frente a sus funciones y verificar su correcta aplicación; así como a la administración y ejercicio de dichos recursos, aplicándolos en forma congruente y eficiente a la prestación de servicios y apoyo a la comunidad que representa.

⁹³ *Idem.*

Veracidad y razonabilidad. Estos conceptos representan los requisitos mínimos que deben atenderse en las acciones de gobierno y comprenden la autenticidad, eficiencia y eficacia.

Apego a la ley. Al respecto conviene destacar que en todo Gobierno los requisitos, mecanismos, instrucciones, mandatos y controles, se encuentran plasmados y contenidos en una normatividad que abarca leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de carácter general y particular, los que se complementan con ordenamientos expedidos en forma interna por todas las dependencias y entidades que integran el Gobierno Federal, y que en conjunto surgen con apoyo en el máximo ordenamiento de nuestro país, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.1.1. Tipos de Fiscalización.

En México se puede definir la existencia de tres tipos de fiscalización que se dan por dependencias, los cuales presentan, en términos generales, las siguientes características:

a).- La fiscalización que se realiza por el Poder Legislativo a través del órgano técnico y de gestión denominado Auditoría Superior de la Federación de la H. Cámara de Diputados, a nuestro parecer, podría equipararse a una auditoría externa.

La función primordial de la Auditoría Superior de la Federación es revisar la Cuenta Pública que por disposición constitucional presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo; en consecuencia, comprende toda la Administración Pública Federal tanto la que se conoce como centralizada (Secretarías de Estado) y la paraestatal (sociedades con participación federal mayoritaria o minoritaria, organismos descentralizados y fideicomisos), las entidades federativas y municipios que utilicen recursos federales, así como los poderes Legislativo y Judicial.

El hecho de que la revisión practicada por la Auditoría Superior de la Federación se realice sobre la información contenida en la cuenta pública, implica que se efectúe sobre hechos pasados, por lo que puede decidirse que es una revisión a *posteriori*.

b).- La fiscalización que se da dentro del Poder Ejecutivo, se realiza en forma directa por la Secretaría de la Función Pública, y se apoya en los órganos internos de control que se adscriben a la misma y que se ubican en la mayoría de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal. En este caso podrá decirse que este tipo de fiscalización es equiparable a una auditoría interna del Poder Ejecutivo.

La función principal de dicha Secretaría es revisar y ejercer control sobre las acciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tanto centralizada como paraestatal, vigilando la actuación de los servidores públicos que la integran.

La revisión que lleva a cabo la Secretaría de la Función Pública difiere de la que realiza la Auditoría Superior de la Federación, por virtud de los objetivos que persiguen y de que la primera puede participar desde la planeación de los programas y presupuestos públicos, así como desde el mismo momento en que se ejecutan las acciones y se ejerce el gasto.

c).- La fiscalización que se da por el Poder Ejecutivo a través de diversas dependencias y entidades sobre contribuyentes u obligados al pago de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como también terceros obligados al cumplimiento de disposiciones legales.

En conclusión, la función fiscalizadora en México, ha adquirido una importancia desde el punto de vista del control que se debe de ejercer en todas las acciones de gobierno y encuadrándola en el marco de renovación moral que busca la erradicación de la corrupción en gobernantes y gobernados.

2.2. Presupuesto.

De acuerdo con la naturaleza jurídica y los principios que rigen al presupuesto este término se puede conceptuar como “...un acto o un documento que contiene los gastos y los ingresos o unos con independencia de otros, que va a realizar el Estado en un ejercicio futuro y debe de ser aprobado invariablemente por el Congreso.”⁹⁴

Asimismo, los principios que rigen al presupuesto consisten esencialmente en lo siguiente⁹⁵:

a) Universalidad:

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 126 de la Constitución “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.”

Lo anterior se refiere a que el presupuesto debe abarcar todos los gastos que realiza el Estado y su universalidad debe ser en cuanto a la concepción de dichos gastos. Los organismos descentralizados y empresas paraestatales están agrupados con el presupuesto general de la federación, comprendidos dentro de éste, independientemente de que a cada entidad le corresponde un presupuesto propio.

b) Unidad:

El presupuesto debe ser un solo documento en que consten todos los ingresos y egresos y no la formación o formulación de varios presupuestos separados; sin embargo, la existencia de presupuestos especiales previstos en el presupuesto general, para determinados organismos específicos del Estado, no son contrarios a lo dictado por este principio.

c) Especialidad:

⁹⁴ Acosta Romero, Miguel “Segundo Curso de Derecho Administrativo”, editorial Porrúa, México 1989, pág. 409.

⁹⁵ *Ibidem*, págs. 410 a la 418.

Este principio se refiere a que el presupuesto no esté expresado en términos genéricos abstractos, esto es que no se otorguen partidas de manera general, sino que detalle su aplicación de tal forma que permita una eficaz administración; sin embargo, este principio debe de equilibrarse para que no se trastorne el funcionamiento de la Administración Pública, por la necesidad controlar y recabar, desde el punto de vista contable, elementos para los gastos más mínimos.

d) Planificación. El presupuesto por programas:

La idea central de la planificación es la de racionalidad. Planificar implica, El presupuesto por programas consiste en la formulación de objetivos concretos de programación, en cada dependencia, que se cumplirán anualmente, conforme a estos programas se hace la asignación de fondos anuales para cubrirlos en todas las áreas que comprenden, o sea, salarios, adquisiciones, mantenimiento, servicios adicionales, etc.

e) Anualidad.

De conformidad con lo establecido en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución “Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:... IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.”

“...Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;...”

En este sentido, este principio consiste en que el presupuesto servirá para establecer los gastos que se estima deberá efectuar el Estado en un año fiscal, es decir, del 1° de enero al 31 de diciembre del mismo año.

f) La Previsión.

La previsión significa que se elabore con anticipación un programa que organizará la actividad estatal, durante un lapso hacia el futuro y que tendrá aplicación en el presupuesto. Cabe señalar, que no podrá hacerse ningún pago que no este previsto en el presupuesto, salvo en el caso señalado en el artículo 75 Constitucional, el cual establece que “La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.”

Adicionalmente, Miguel Acosta Romero ⁹⁶ hace mención de los requisitos formales del presupuesto que a continuación se describen:

g) La claridad y publicidad.

Este requisito se refiere a que el presupuesto debe ser comprensible, sistematizado, organizado y utilizando concretamente los medios con los que cuenta la administración para su ejercicio; el presupuesto debe facilitar la comprensión de los gastos y la actividad del Estado, durante el ejercicio en el cual se van a aplicar los mismos.

h) Exactitud.

⁹⁶ *Ibidem*, págs. 423

Este principio consiste en la necesidad de que las previsiones deben corresponder a las necesidades que se van a satisfacer.

i) Exclusividad.

Este principio se refiere a que el presupuesto debe comprender todos los elementos necesarios al Estado y a su actividad.

Por otra parte, el ciclo presupuestario en México se conforma por cuatro etapas definidas, a saber: la primera consiste en la programación y formulación; la segunda se conforma por la discusión y aprobación; la tercera se refiere a la ejecución; y finalmente la cuarta comprende la fiscalización; tal y como a continuación se describen:

1. PROGRAMACION Y FORMULACION: Conforme a lo establecido en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación directa el artículo 42, fracciones I, II y III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), tiene la facultad exclusiva de iniciativa en materia presupuestal, para formular tanto la Ley de Ingresos de la Federación como el Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuyos principales objetivos se deben enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril de cada año, siendo la fecha límite para presentar dichos instrumentos jurídicos en la Cámara de Diputados el 8 de septiembre o hasta el 15 de diciembre de cada año (esta última fecha, aplica únicamente para el año de elección presidencial).
2. APROBACIÓN: De acuerdo con el mencionado artículo 74, fracción IV, de la Carta Magna, así como al artículo 42, fracciones IV y V, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Ingresos de la Federación será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre, en cambio, la aprobación del Presupuesto de Egresos,

será facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la cual deberá ser a más tardar el 15 de noviembre de cada año.

3. EJECUCION DEL PRESUPUESTO: El artículo 39 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que la aplicación tanto de la Ley de Ingresos de la Federación como del Presupuesto de Egresos tendrá una duración de un año, a partir del 1 de enero.
4. LA FISCALIZACIÓN: El presupuesto gubernamental se financia a través de la recaudación de los impuestos y la contratación de deuda, ambas fuentes de ingreso son de carácter público, por lo que con base en lo establecido por la fracción IV del artículo 74 de la Constitución General de la República, la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Asimismo, para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

Dentro del régimen financiero del Estado Mexicano, existen dos cuerpos legales distintos, aunque estrechamente unidos por la materia de que tratan, los cuales son la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación, que se describen a continuación:

2.2.1. La Ley de Ingresos de la Federación.

Este documento se refiere al acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado, constituye, por lo general, una lista de conceptos por virtud de los cuales puede

percibir ingresos del Gobierno, sin especificar, salvo casos excepcionales, los elementos de los diversos impuestos; sujeto, hecho imponible, alícuota, tasa o tarifa del gravamen, y sólo establece que en determinado ejercicio fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes en vigor.⁹⁷

Para dar una idea más clara de cómo se presentan en la citada ley los conceptos de ingresos estimados, a continuación se muestra un cuadro obtenido de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008:

- A. Ingresos del Gobierno Federal.
 - I. Impuestos.
 - II. Contribución de mejoras.
 - III. Derechos.
 - IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.
 - V. Productos.
 - VI. Aprovechamientos.

- B. Ingresos de Organismos y Empresas.
 - VII. Ingresos de Organismos y Empresas.
 - VIII. Aportaciones de Seguridad Social.

- C. Ingresos Derivados de Financiamientos.
 - IX. Ingresos derivados de financiamientos.

Ahora bien, aparte de la estimación de ingresos, la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2008 también contiene en su articulado lo siguiente:

⁹⁷ De la Garza, Sergio Francisco, *“Derecho Financiero Mexicano”*, Editorial Porrúa, México 2005, pág. 109.

- Autorización para ejercicio de financiamiento adicional que puede ser contratado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tanto por crédito interno como externo (artículo 2º).
- Normatividad especial para contribuciones y sus accesorios, de productos y aprovechamientos, de manera especial, toda la que esta relacionada con Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios (Capítulo II).
- Normatividad sobre Facilidades Administrativas y Estímulos Fiscales (Capítulo III).
- Normatividad sobre la Información, la Transparencia y la Evaluación de la Eficiencia Recaudatoria, la Fiscalización y el Endeudamiento (Capítulo IV).

Por otra parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 74, fracción IV, establece que, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

“... Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. ...”

Asimismo, el artículo 89 señala que son facultades y obligaciones del Presidente de la República:

“I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;...”

Por otro lado, el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que:

“A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;...”

2.2.2. El Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para el autor Gabino Fraga, citado por Francisco de la Garza⁹⁸, los efectos jurídicos del Presupuesto de Egresos son los siguientes:

“a) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos.

b) El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo.

c) El presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.

⁹⁸ De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, págs. 129 y 130.

d) A su vez, el Presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene.”

Conforme a la interpretación del autor Ríos Elizondo, también citado por Francisco de la Garza⁹⁹ “La Constitución de 1917 no considera al Presupuesto como una ley, sino como un documento de carácter administrativo que envía con carácter de anteproyecto el Presidente de la República a la Cámara de Diputados” y concluye que “el Presupuesto es un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo que, por ende, resulta de la colaboración funcional entre ambos Poderes, que en este caso se motivó por razones históricas y de carácter democrático”.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, junto con la Ley de Ingresos de la Federación, es la expresión anualizada del proceso de planeación nacional y es el instrumento operativo básico que materializa en el corto plazo las decisiones adoptadas en la estrategia económica y social.

Tomando como referencia el contenido del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio 2008, contiene básicamente las erogaciones que se clasifican de la siguiente manera:

A) Ramos Autónomos: Poder Legislativo, Poder Judicial, Instituto Federal Electoral y Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

B) Ramos Administrativos: Comprende la Presidencia de la República, así como las dependencias y entidades que se adscriben al Ejecutivo Federal.

C) Ramos Generales: Comprende Aportaciones de Seguridad Social (Ramo 19), Provisiones Salariales y Económicas (Ramo 23), Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de

⁹⁹ *Ibidem*, pág. 130.

Adultos (Ramo 25), Aportaciones Federales para Entidades federativas y Municipios (Ramo 33), Deuda Pública (Ramo 24), Participaciones a Entidades federativas y Municipios (Ramo 28), Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero (Ramo 29), Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (Ramo 30) y Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca (Ramo 34).

D) Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos (Consolidado).¹⁰⁰

El Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social se destinará, a los programas sociales de subsidios en las entidades federativas en términos de las disposiciones aplicables, exclusivamente a la población en condiciones de pobreza y de marginación, estipulándose que los programas financiados mediante subsidios deberán regirse por las Reglas de Operación que se publican anualmente en el Diario Oficial de la Federación. Para estos fines, el Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social considera los siguientes programas:

- Abasto Social de Leche, LICONSA
- Abasto Rural, DICONSA
- Coinversión Social, INDESOL
- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- Programa de Empleo Temporal
- Jornaleros Agrícolas
- Programa de Guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras
- Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa"
- Vivienda Rural
- Desarrollo Local (Microrregiones), SEDESOL
- 3 x 1 para Migrantes
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)

¹⁰⁰ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2008..

El Gobierno Federal ha promovido en los últimos años la Federalización, por la cual se descentraliza a Estados y Municipios funciones importantes y los recursos vinculados a las mismas; una de las acciones importantes fue la creación del Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", con la creación del Ramo 33 se dotó a las Entidades Federativas y Municipios de mayor certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de recursos, y más responsabilidades sobre el uso y vigilancia de los mismos. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los siete fondos que conforman actualmente el Ramo 33, se asignan, distribuyen y aplican para cubrir las necesidades sociales relacionadas con la educación, salud, infraestructura social, seguridad pública y otras. Estos recursos son transferencias etiquetadas que sólo pueden emplearse para los fines que señala la LCF. el cual se integra de la siguiente manera: ¹⁰¹

I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.-(**FAEB**)

De acuerdo a la LCF y a la Ley General de Educación Pública, son recursos que otorga la Federación a los Estados y el Distrito Federal y tienen como destino la atención de necesidades de educación básica y normal; para el Distrito Federal se proporciona vía el Ramo 25 del Presupuesto de Egreso de la Federación (PEF).

El monto de este Fondo, de acuerdo al artículo 27 de la LCF, se determina anualmente en el PEF, conforme a los siguientes criterios:

- Registro común de escuelas y de plantilla de personal, utilizados para el cálculo de recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y
- Recursos transferidos al FAEB en el ejercicio inmediato anterior adicionándole lo siguiente:

101 Del artículo 25 al 45 de la Ley de Coordinación Fiscal.

- a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el FAEB, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;
- b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior; y
- c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.

II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.- **(FASSA)**

Son aportaciones de la Federación a las Entidades federativas y al Distrito Federal que tienen como destino atender los gastos de los Servicios de Salud; de acuerdo al artículo 30 de la LCF, el monto se determina anualmente en el PEF, conforme a los siguientes criterios:

- Inventario de infraestructura médica y de plantillas de personal, utilizados para el cálculo de recursos transferidos a entidades federativas, incluye impuestos federales y aportaciones a la seguridad social.
- Recursos con cargo a Previsiones para Servicios Personales transferidos a las entidades federativas en el ejercicio fiscal inmediato anterior; incluye ampliaciones y repercusiones para el ejercicio que se presupuesta.
- Los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, en el ejercicio fiscal inmediato anterior, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento; otros recursos que la Federación destine

para promover la equidad en los servicios de salud. La fórmula para la distribución de recursos a las Entidades Federativas, se establece en el artículo 31 de la LCF.

III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.- **(FAIS)**

Las aportaciones federales que con cargo al FAIS reciban los Estados y los Municipios, de acuerdo al artículo 33 de la LCF, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y

b) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.- **(FORTAMUNDF)**

Las aportaciones federales que con cargo al FORTAMUNDF, reciban los municipios a través de las entidades y las Demarcaciones Territoriales por conducto del Distrito Federal, de acuerdo al artículo 37 de la LCF, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

V. Fondo de Aportaciones Múltiples.-**(FAM)**

Las aportaciones federales que con cargo al FAM reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal, de acuerdo al artículo 40 de la LCF, se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos. **(FAETA)**

Con cargo a las aportaciones del FAETA que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal, de acuerdo al artículo 42 de la LCF, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.- **(FASP)**

Las aportaciones federales que con cargo al FASP reciben los estados y el Distrito Federal, de acuerdo al artículo 45 de la LCF, se destinan exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a complementar las dotaciones de: agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la

construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.- **(FAFEF)**

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de diciembre de 2006, se reformó, adicionó y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, se adicionó el artículo 25, con una fracción VIII, los recursos del Ramo 39 Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades federativas (PAFEF), paso a formar parte de los fondos contemplados en el Artículo 25 de la LCF, adicionándose como Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Entidades federativas (FAFEF), de acuerdo al artículo 47 de la LCF, estos se destinarán:

A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;

Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;

Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales;

A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como para modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;

Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación;

Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;

Para los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;

Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior, y

Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o

futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman. Para este fin y con las mismas restricciones, las Entidades federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en las fracciones anteriores. Las Entidades federativas deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un informe trimestral detallado sobre la aplicación de los recursos a más tardar 20 días naturales después de terminado el trimestre.

Es importante destacar las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal vinculadas al Ramo 33, por las cuales se establece que los recursos que se transfieren a través del mismo, se sujetan en su ejercicio a las disposiciones estatales y municipales correspondientes, por lo que se consideran recursos propios de los propios estados y municipios y deben incorporarse a sus correspondientes Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos.¹⁰²

Por lo que se refiere al control y supervisión del manejo de los recursos correspondientes al ramo 33, en términos de lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

I.- Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;

II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades federativas, Municipios, y las demarcaciones Territoriales del Distrito Federal,

¹⁰² Artículo 46, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal.

hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales.

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones, ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos.

III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas de las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, será efectuada por el Poder Legislativo local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y, en su caso, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley;

IV.- La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y, por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos del Título Tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y

V.- El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, designadas por las entidades, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados en los términos del artículo 48 de la presente Ley.

Asimismo, dicho precepto legal señala que, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda o el órgano equivalente del Poder Legislativo local, detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos a que se refiere este Capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones.

**APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, RAMO 33
E J E R C I D O 2 0 0 5
(Millones de Pesos)**

| ESTADOS | TOTAL | FAEB | FASSA | FAIS | | FORTAMUNDF | FAM | | | FASP | FAETA |
|---------------------|------------------|------------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|
| | | | | MUNICIPAL | ESTATAL | | INFRA. BÁSICA | INFRA. SUPERIOR | DIF | | |
| TOTAL | 289 756.9 | 180 571.1 | 38 042.6 | 23 410.4 | 3 228.7 | 27 303.0 | 3 195.4 | 1 522.2 | 3 956.1 | 5 000.0 | 3 527.4 |
| Aguascalientes | 3 433.9 | 2 241.8 | 558.2 | 88.6 | 12.2 | 268.8 | 34.7 | 53.3 | 45.1 | 76.0 | 55.2 |
| Baja California | 8 171.6 | 5 846.2 | 812.5 | 172.4 | 23.7 | 788.0 | 125.4 | 36.8 | 49.8 | 205.9 | 110.9 |
| Baja California Sur | 2 496.1 | 1 711.6 | 423.3 | 36.2 | 5.0 | 124.6 | 34.3 | 6.5 | 26.3 | 92.7 | 35.6 |
| Campeche | 3 768.1 | 2 475.5 | 613.2 | 225.7 | 31.2 | 193.2 | 53.8 | 12.4 | 31.1 | 76.4 | 55.6 |
| Coahuila | 7 786.7 | 5 665.6 | 745.2 | 189.3 | 26.1 | 633.3 | 127.7 | 60.3 | 52.6 | 142.5 | 144.1 |
| Colima | 2 598.3 | 1 646.3 | 465.0 | 57.2 | 7.9 | 160.6 | 81.6 | 42.1 | 23.3 | 74.7 | 39.6 |
| Chiapas | 16 319.5 | 9 532.4 | 1 820.1 | 2 673.6 | 368.7 | 1 119.7 | 115.7 | 64.7 | 236.5 | 212.5 | 175.6 |
| Chihuahua | 8 583.5 | 5 588.8 | 1 079.5 | 482.9 | 66.6 | 877.4 | 53.6 | 68.1 | 76.4 | 171.5 | 118.7 |
| Distrito Federal | 5 499.4 | | 2 182.6 | | | 2 262.2 | | | 738.7 | 315.9 | |
| Durango | 5 984.4 | 3 963.2 | 852.6 | 382.5 | 52.8 | 382.0 | 57.9 | 15.5 | 97.8 | 120.8 | 59.3 |
| Guanajuato | 11 779.7 | 7 148.8 | 1 385.0 | 1 180.7 | 162.9 | 1 284.6 | 141.9 | 51.9 | 99.8 | 180.9 | 143.2 |
| Guerrero | 14 865.7 | 9 366.4 | 1 949.9 | 1 832.7 | 252.8 | 847.5 | 141.9 | 18.0 | 183.0 | 152.4 | 121.1 |
| Hidalgo | 9 367.5 | 6 202.7 | 1 180.7 | 758.0 | 104.5 | 615.7 | 86.8 | 108.7 | 112.3 | 123.8 | 74.3 |
| Jalisco | 15 204.3 | 9 555.4 | 2 306.3 | 748.8 | 103.3 | 1 738.9 | 145.9 | 38.0 | 156.6 | 228.8 | 182.3 |
| México | 27 913.1 | 16 025.1 | 4 345.3 | 1 929.2 | 266.1 | 3 882.3 | 254.0 | 74.9 | 268.9 | 404.7 | 462.6 |
| Michoacán | 13 127.1 | 8 550.7 | 1 336.6 | 1 218.9 | 168.1 | 1 069.9 | 290.7 | 17.5 | 141.8 | 185.7 | 147.2 |
| Morelos | 5 049.5 | 3 270.6 | 686.0 | 269.2 | 37.1 | 442.2 | 54.8 | 53.3 | 61.2 | 107.2 | 67.9 |
| Nayarit | 4 111.6 | 2 751.7 | 568.5 | 198.8 | 27.4 | 245.5 | 47.8 | 72.7 | 51.9 | 96.2 | 51.1 |
| Nuevo León | 8 943.1 | 5 946.2 | 1 113.1 | 225.5 | 31.1 | 1 079.7 | 110.0 | 59.7 | 93.9 | 193.1 | 90.8 |
| Oaxaca | 15 692.0 | 9 932.4 | 1 619.8 | 2 259.9 | 311.7 | 952.0 | 149.6 | 12.1 | 213.8 | 160.4 | 80.3 |
| Puebla | 13 891.1 | 8 066.2 | 1 443.4 | 1 837.5 | 253.4 | 1 465.9 | 161.2 | 107.9 | 208.0 | 191.4 | 146.2 |
| Querétaro | 4 861.5 | 3 020.5 | 731.1 | 315.5 | 43.5 | 410.9 | 58.3 | 63.9 | 64.7 | 93.6 | 55.5 |
| Quintana Roo | 3 965.1 | 2 575.7 | 596.6 | 165.9 | 22.9 | 283.9 | 72.0 | 53.2 | 31.5 | 92.1 | 71.3 |
| San Luis Potosí | 8 603.7 | 5 801.8 | 812.3 | 820.2 | 113.1 | 625.2 | 86.6 | 40.4 | 66.9 | 147.2 | 90.0 |
| Sinaloa | 7 329.6 | 4 793.4 | 918.7 | 381.6 | 52.6 | 689.9 | 79.7 | 28.7 | 85.6 | 144.0 | 155.4 |
| Sonora | 7 076.3 | 4 502.8 | 1 099.9 | 226.3 | 31.2 | 613.0 | 70.8 | 93.3 | 74.9 | 206.3 | 157.8 |
| Tabasco | 6 747.7 | 4 139.2 | 914.7 | 628.0 | 86.6 | 532.3 | 80.1 | 52.4 | 97.6 | 117.6 | 99.2 |
| Tamaulipas | 9 815.9 | 6 727.5 | 1 345.7 | 382.5 | 52.8 | 781.1 | 104.1 | 22.7 | 81.3 | 188.1 | 130.1 |
| Tlaxcala | 3 672.5 | 2 434.4 | 517.4 | 194.7 | 26.9 | 272.7 | 46.0 | 3.0 | 65.9 | 85.9 | 45.6 |
| Veracruz | 21 720.5 | 13 762.3 | 2 191.0 | 2 583.6 | 356.3 | 1 843.9 | 197.1 | 65.8 | 258.5 | 245.9 | 216.1 |
| Yucatán | 5 718.6 | 3 454.6 | 837.4 | 493.9 | 68.1 | 459.6 | 67.0 | 47.9 | 92.0 | 104.4 | 93.7 |
| Zacatecas | 5 669.3 | 3 871.3 | 587.0 | 450.6 | 62.1 | 356.5 | 64.4 | 76.5 | 68.4 | 81.4 | 51.1 |

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, RAMO 33
O R I G I N A L 2 0 0 6
(Millones de Pesos)**

| ESTADOS | TOTAL | FAEB | FASSA | FAIS | | FORTAMUNDF | FAM | | | FASP | FAETA |
|------------------------------------|------------------|------------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|
| | | | | MUNICIPAL | ESTATAL | | INFRA. BÁSICA | INFRA. SUPERIOR | DIF | | |
| TOTAL | 292 071.8 | 177 643.5 | 38 980.5 | 25 032.6 | 3 452.4 | 29 194.8 | 3 361.6 | 1 682.9 | 4 230.2 | 5 000.0 | 3 493.3 |
| Aguascalientes | 3 358.9 | 2 287.0 | 572.7 | 94.4 | 13.0 | 288.5 | | | 49.5 | | 53.8 |
| Baja California | 7 460.2 | 5 382.8 | 838.3 | 184.4 | 25.4 | 860.3 | | | 58.7 | | 110.3 |
| Baja California Sur | 2 379.8 | 1 728.0 | 409.5 | 38.7 | 5.3 | 134.8 | | | 28.4 | | 35.1 |
| Campeche | 3 423.2 | 2 252.1 | 596.5 | 241.0 | 33.3 | 206.5 | | | 37.0 | | 56.8 |
| Coahuila | 7 105.8 | 5 228.3 | 768.5 | 201.8 | 27.8 | 674.1 | | | 60.8 | | 144.5 |
| Colima | 2 374.1 | 1 606.0 | 461.7 | 61.0 | 8.4 | 172.9 | | | 25.8 | | 38.3 |
| Chiapas | 16 432.8 | 9 617.7 | 1 891.5 | 2 864.3 | 395.0 | 1 201.5 | | | 286.0 | | 176.8 |
| Chihuahua | 8 267.1 | 5 420.4 | 1 109.6 | 517.3 | 71.4 | 941.3 | | | 92.2 | | 114.9 |
| Distrito Federal | 5 075.7 | | 2 238.6 | | | 2 418.9 | | | 418.2 | | |
| Durango | 5 881.3 | 3 992.1 | 856.2 | 409.5 | 56.5 | 402.6 | | | 105.3 | | 59.1 |
| Guanajuato | 11 516.9 | 7 010.7 | 1 428.5 | 1 262.9 | 174.2 | 1 367.8 | | | 129.7 | | 143.1 |
| Guerrero | 14 415.1 | 8 928.5 | 2 011.6 | 1 963.9 | 270.8 | 901.9 | | | 217.8 | | 120.6 |
| Hidalgo | 8 826.8 | 5 813.9 | 1 228.3 | 809.7 | 111.7 | 655.6 | | | 132.0 | | 75.6 |
| Jalisco | 14 666.6 | 9 163.3 | 2 370.1 | 800.2 | 110.4 | 1 850.2 | | | 190.0 | | 182.4 |
| México | 28 313.3 | 16 474.1 | 4 514.7 | 2 058.5 | 285.9 | 4 187.6 | | | 341.3 | | 453.2 |
| Michoacán | 12 953.8 | 8 631.0 | 1 390.5 | 1 303.4 | 179.8 | 1 132.0 | | | 171.9 | | 145.2 |
| Morelos | 4 992.0 | 3 351.1 | 706.6 | 287.1 | 39.6 | 472.8 | | | 66.5 | | 68.3 |
| Nayarit | 3 921.4 | 2 748.6 | 564.2 | 212.4 | 29.3 | 259.5 | | | 56.2 | | 51.2 |
| Nuevo León | 8 773.1 | 6 001.0 | 1 145.3 | 240.8 | 33.2 | 1 155.1 | | | 104.2 | | 93.5 |
| Oaxaca | 15 394.4 | 9 673.5 | 1 611.1 | 2 422.0 | 334.0 | 1 015.3 | | | 256.9 | | 81.6 |
| Puebla | 13 679.2 | 7 963.1 | 1 505.8 | 1 963.7 | 270.9 | 1 574.3 | | | 254.2 | | 147.2 |
| Querétaro | 4 636.3 | 2 910.9 | 770.5 | 337.4 | 46.5 | 443.7 | | | 70.9 | | 56.4 |
| Quintana Roo | 3 710.5 | 2 472.6 | 613.1 | 177.2 | 24.4 | 313.9 | | | 38.1 | | 71.2 |
| San Luis Potosí | 8 289.0 | 5 631.1 | 824.9 | 876.7 | 120.9 | 663.6 | | | 83.6 | | 88.2 |
| Sinaloa | 7 209.6 | 4 847.3 | 925.7 | 407.2 | 56.2 | 732.4 | | | 93.8 | | 147.0 |
| Sonora | 6 825.1 | 4 545.6 | 1 112.9 | 241.5 | 33.3 | 653.4 | | | 82.1 | | 156.3 |
| Tabasco | 6 656.7 | 4 166.1 | 952.8 | 670.9 | 92.5 | 569.7 | | | 107.3 | | 97.4 |
| Tamaulipas | 9 316.8 | 6 407.5 | 1 382.5 | 408.3 | 56.3 | 837.4 | | | 96.8 | | 128.0 |
| Tlaxcala | 3 508.5 | 2 336.4 | 527.8 | 207.5 | 28.6 | 292.3 | | | 70.5 | | 45.4 |
| Veracruz | 21 685.5 | 13 841.8 | 2 221.1 | 2 760.1 | 380.7 | 1 949.0 | | | 320.1 | | 212.7 |
| Yucatán | 5 500.7 | 3 349.2 | 864.6 | 526.7 | 72.6 | 490.1 | | | 109.1 | | 88.4 |
| Zacatecas | 5 477.1 | 3 861.8 | 564.8 | 482.1 | 66.5 | 375.8 | | | 75.3 | | 50.8 |
| Entidades Federativas y Municipios | 10 044.5 | | | | | | 3 361.6 | 1 682.9 | | 5 000.0 | |

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, RAMO 33
EJERCIDO 2006
(Millones de Pesos)**

| ESTADOS | TOTAL | FAEB | FASSA | FAIS | | FORTAMUNDF | FAM | | | FASP | FAETA |
|---------------------|------------------|------------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|-------------------|----------------|----------------|----------------|
| | | | | MUNICIPAL | ESTATAL | | INFRA BÁSICA | INFRA SUPERIOR | DIF | | |
| TOTAL | 311 941.3 | 195 520.4 | 40 674.3 | 25 032.6 | 3 452.4 | 29 194.9 | 3 361.6 | 1 682.8 | 4 230.3 | 5 000.0 | 3 792.0 |
| Aguascalientes | 3 704.2 | 2 448.7 | 597.5 | 94.4 | 13.0 | 288.5 | 39.2 | 37.3 | 49.5 | 76.0 | 60.1 |
| Baja California | 8 680.7 | 6 127.6 | 875.4 | 184.4 | 25.4 | 860.3 | 152.6 | 72.4 | 58.7 | 205.9 | 118.0 |
| Baja California Sur | 2 684.4 | 1 846.1 | 434.5 | 38.7 | 5.3 | 134.7 | 40.9 | 24.8 | 28.4 | 92.7 | 38.3 |
| Campeche | 3 989.8 | 2 588.2 | 652.5 | 241.0 | 33.3 | 206.5 | 58.5 | 35.2 | 37.0 | 76.4 | 61.2 |
| Coahuila | 8 198.1 | 5 986.0 | 800.1 | 201.8 | 27.8 | 674.1 | 106.7 | 45.4 | 60.8 | 142.5 | 152.9 |
| Colima | 2 774.6 | 1 786.6 | 488.3 | 61.0 | 8.4 | 172.9 | 74.5 | 40.2 | 25.8 | 74.7 | 42.2 |
| Chiapas | 17 559.0 | 10 204.0 | 1 937.4 | 2 864.3 | 395.0 | 1 201.5 | 201.6 | 67.1 | 286.0 | 212.5 | 189.6 |
| Chihuahua | 9 210.1 | 5 975.1 | 1 147.8 | 517.3 | 71.4 | 941.3 | 86.9 | 80.9 | 92.2 | 171.5 | 125.7 |
| Distrito Federal | 5 461.2 | | 2 308.1 | | | 2 419.0 | | | 418.2 | 315.9 | |
| Durango | 6 590.1 | 4 342.5 | 943.4 | 409.5 | 56.5 | 402.5 | 67.0 | 80.3 | 105.3 | 120.8 | 62.3 |
| Guanajuato | 12 562.3 | 7 607.8 | 1 436.8 | 1 263.0 | 174.2 | 1 367.8 | 152.9 | 88.8 | 129.7 | 180.9 | 160.4 |
| Guerrero | 15 691.2 | 9 783.7 | 2 089.1 | 1 963.9 | 270.9 | 901.9 | 152.3 | 25.1 | 217.8 | 152.4 | 134.1 |
| Hidalgo | 9 952.3 | 6 588.4 | 1 273.3 | 809.7 | 111.7 | 655.6 | 97.5 | 79.4 | 132.0 | 123.8 | 80.9 |
| Jalisco | 16 251.6 | 10 226.2 | 2 423.3 | 800.2 | 110.4 | 1 850.2 | 153.5 | 73.4 | 190.0 | 228.8 | 195.6 |
| México | 32 233.3 | 19 457.2 | 4 673.9 | 2 058.5 | 283.9 | 4 187.6 | 268.3 | 55.3 | 341.3 | 404.7 | 502.6 |
| Michoacán | 13 886.9 | 9 160.3 | 1 424.8 | 1 303.4 | 179.8 | 1 132.0 | 141.4 | 31.2 | 171.9 | 185.7 | 156.4 |
| Morelos | 5 404.5 | 3 543.0 | 726.4 | 287.1 | 39.6 | 472.8 | 59.9 | 29.5 | 66.5 | 107.2 | 72.5 |
| Nayarit | 4 375.6 | 2 963.5 | 608.1 | 212.4 | 29.3 | 259.5 | 52.1 | 42.8 | 56.2 | 96.2 | 55.5 |
| Nuevo León | 9 654.6 | 6 461.0 | 1 189.9 | 240.8 | 33.2 | 1 155.1 | 124.6 | 54.1 | 104.2 | 193.1 | 98.6 |
| Oaxaca | 16 872.8 | 10 636.2 | 1 760.3 | 2 422.0 | 334.0 | 1 015.3 | 160.6 | 39.6 | 256.9 | 160.4 | 87.5 |
| Puebla | 15 002.9 | 8 794.8 | 1 533.8 | 1 963.7 | 270.8 | 1 574.3 | 168.7 | 92.6 | 254.2 | 191.4 | 158.6 |
| Querétaro | 5 244.0 | 3 263.7 | 802.2 | 337.3 | 46.5 | 443.7 | 63.9 | 62.1 | 70.9 | 93.6 | 60.1 |
| Quintana Roo | 4 238.7 | 2 733.3 | 635.7 | 177.2 | 24.4 | 313.9 | 84.9 | 62.2 | 38.2 | 92.1 | 76.8 |
| San Luis Potosí | 9 322.7 | 6 303.1 | 873.6 | 876.7 | 120.9 | 663.7 | 96.8 | 60.5 | 83.6 | 147.2 | 96.6 |
| Sinaloa | 7 875.4 | 5 128.6 | 1 032.4 | 407.2 | 56.2 | 732.5 | 85.1 | 34.3 | 93.8 | 144.0 | 161.3 |
| Sonora | 7 470.0 | 4 827.6 | 1 129.5 | 241.4 | 33.3 | 653.4 | 73.9 | 54.4 | 82.1 | 206.3 | 168.1 |
| Tabasco | 7 293.3 | 4 471.2 | 977.3 | 670.9 | 92.5 | 569.7 | 85.2 | 97.9 | 107.3 | 117.7 | 103.6 |
| Tamaulipas | 10 635.0 | 7 298.9 | 1 468.6 | 408.3 | 56.3 | 837.4 | 110.9 | 31.3 | 96.8 | 188.1 | 138.4 |
| Tlaxcala | 3 894.3 | 2 567.4 | 559.9 | 207.5 | 28.6 | 292.3 | 50.9 | 2.4 | 70.5 | 65.9 | 48.9 |
| Veracruz | 23 132.5 | 14 612.3 | 2 358.4 | 2 760.2 | 380.7 | 1 949.0 | 204.4 | 68.0 | 320.1 | 245.8 | 233.6 |
| Yucatán | 6 096.6 | 3 633.7 | 912.9 | 526.7 | 72.6 | 490.1 | 71.8 | 77.8 | 109.1 | 104.4 | 97.5 |
| Zacatecas | 5 998.6 | 4 153.7 | 599.1 | 482.1 | 66.5 | 375.8 | 74.1 | 36.5 | 75.3 | 81.4 | 54.1 |

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**TRANSFERENCIA DE RECURSOS A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS
EJERCIDO 2005
(Millones de Pesos)**

| ENTIDADES | TOTAL | GASTO PROGRAMABLE | | | | | | | | | | |
|---------------------|------------------|-------------------|------------------|-----------------|--------------------------------|----------------|----------------|-----------------|---------------------------|--------------|------------|------------------|
| | | SUMA | RAMO 33 | RAMO 25 | CONVENIOS DE DESCENTRALIZACIÓN | | | PAFEF | CONVENIOS DE REASIGNACIÓN | | | RAMO 28 |
| | | | | | SEP | SAGARPA | CNA | | SCT | SECTUR | SFP | |
| TOTAL | 682 021.1 | 403 128.7 | 289 756.9 | 19 416.1 | 34 030.4 | 7 234.0 | 1 098.9 | 46 945.9 | 4 332.4 | 304.6 | 9.5 | 278 892.4 |
| Aguascalientes | 8 055.9 | 4 765.5 | 3 433.9 | | 499.2 | 94.3 | 54.7 | 530.4 | 140.0 | 13.0 | | 3 290.4 |
| Baja California | 19 664.4 | 11 506.3 | 8 171.6 | | 1 237.1 | 90.7 | 68.7 | 1 822.2 | 100.0 | 16.0 | | 8 158.1 |
| Baja California Sur | 5 254.3 | 3 296.4 | 2 496.1 | | 273.1 | 44.8 | 32.3 | 321.9 | 121.2 | 7.0 | | 1 957.9 |
| Campeche | 8 066.8 | 5 231.7 | 3 768.1 | | 531.5 | 90.5 | 9.0 | 823.5 | | 9.1 | | 2 835.1 |
| Coahuila | 16 404.3 | 9 808.4 | 7 786.7 | | 864.7 | 132.3 | 74.2 | 910.9 | 37.4 | 2.2 | | 6 595.9 |
| Colima | 6 008.2 | 3 742.7 | 2 598.3 | | 715.3 | 59.9 | 9.3 | 299.7 | 49.7 | 10.5 | | 2 265.5 |
| Chiapas | 30 650.9 | 19 508.0 | 16 319.5 | | 992.7 | 364.5 | 6.6 | 1 814.7 | | 10.0 | | 8 185.0 |
| Chihuahua | 19 572.0 | 11 387.0 | 8 583.5 | | 1 123.1 | 183.5 | 36.7 | 1 440.4 | | 10.3 | 9.5 | 11 142.9 |
| Distrito Federal | 63 594.5 | 28 695.1 | 5 499.4 | 19 416.1 | 1.0 | 32.6 | | 3 736.0 | | 10.0 | | 34 899.4 |
| Durango | 11 443.8 | 7 856.1 | 5 984.4 | | 619.5 | 146.2 | 11.4 | 763.5 | 315.6 | 15.5 | | 3 587.7 |
| Guanajuato | 25 850.2 | 15 527.1 | 11 779.7 | | 823.0 | 239.7 | 9.7 | 1 691.0 | 969.8 | 14.2 | | 10 323.1 |
| Guerrero | 23 510.8 | 17 564.3 | 14 865.7 | | 1 174.1 | 224.6 | 35.2 | 1 174.5 | 82.2 | 8.0 | | 5 946.5 |
| Hidalgo | 17 021.9 | 11 860.4 | 9 367.5 | | 1 006.9 | 187.0 | 66.0 | 937.7 | 285.1 | 10.2 | | 5 161.5 |
| Jalisco | 38 580.7 | 21 287.8 | 15 204.3 | | 2 610.7 | 306.9 | 12.8 | 3 139.1 | 6.0 | 8.0 | | 17 292.9 |
| México | 66 257.3 | 35 826.9 | 27 913.1 | | 1 453.5 | 241.0 | 7.9 | 6 067.2 | 140.0 | 4.2 | | 32 430.4 |
| Michoacán | 24 891.3 | 16 668.1 | 13 127.1 | | 1 354.9 | 290.9 | 29.3 | 1 688.5 | 160.7 | 16.7 | | 8 223.2 |
| Morelos | 10 760.6 | 6 523.6 | 5 049.5 | | 613.6 | 107.9 | 13.1 | 656.7 | 72.5 | 10.3 | | 4 237.0 |
| Nayarit | 8 053.5 | 5 258.9 | 4 111.6 | | 584.0 | 115.3 | 4.6 | 420.2 | 23.2 | | | 2 794.6 |
| Nuevo León | 27 412.5 | 14 160.4 | 8 943.1 | | 2 398.7 | 114.8 | 6.0 | 2 530.8 | 158.0 | 9.0 | | 13 252.1 |
| Oaxaca | 25 209.9 | 18 207.4 | 15 692.0 | | 1 055.5 | 325.6 | 18.1 | 1 061.2 | 41.6 | 13.4 | | 7 002.5 |
| Puebla | 29 562.5 | 18 461.0 | 13 881.1 | | 2 169.0 | 287.5 | 17.0 | 2 058.4 | 47.7 | 0.3 | | 11 101.5 |
| Querétaro | 11 747.9 | 6 860.5 | 4 861.5 | | 740.2 | 110.2 | 14.3 | 971.7 | 150.2 | 12.4 | | 4 887.4 |
| Quintana Roo | 8 524.6 | 4 925.6 | 3 965.1 | | 330.9 | 64.4 | 5.0 | 550.2 | 10.0 | | | 3 599.0 |
| San Luis Potosí | 16 107.8 | 10 910.2 | 8 603.7 | | 1 029.3 | 147.2 | 34.2 | 1 066.0 | 19.8 | 10.0 | | 5 197.6 |
| Sinaloa | 18 449.0 | 11 700.8 | 7 329.6 | | 2 139.8 | 237.6 | 218.7 | 1 572.1 | 185.0 | 18.0 | | 6 748.2 |
| Sonora | 19 121.8 | 10 451.4 | 7 076.3 | | 1 298.1 | 230.7 | 122.0 | 1 106.7 | 607.2 | 10.4 | | 8 670.4 |
| Tabasco | 23 310.6 | 9 878.2 | 6 747.7 | | 1 172.1 | 152.6 | 10.9 | 1 789.5 | | 5.4 | | 13 432.4 |
| Tamaulipas | 21 486.0 | 12 604.6 | 9 815.9 | | 1 234.8 | 223.4 | 78.7 | 1 141.6 | 100.0 | 10.2 | | 8 881.4 |
| Tlaxcala | 7 616.7 | 4 851.7 | 3 672.5 | | 429.5 | 75.3 | 8.3 | 555.6 | 200.0 | 10.5 | | 2 765.0 |
| Veracruz | 42 945.3 | 26 886.2 | 21 720.5 | | 1 710.5 | 433.5 | 35.5 | 2 765.8 | 209.5 | 10.9 | | 16 059.1 |
| Yucatán | 12 427.4 | 8 011.7 | 5 718.6 | | 1 039.6 | 154.1 | 26.1 | 869.9 | 190.0 | 13.4 | | 4 415.7 |
| Zacatecas | 10 959.5 | 7 406.5 | 5 669.3 | | 804.5 | 226.3 | 22.6 | 668.3 | 10.0 | 5.5 | | 3 553.0 |
| No Regionalizable | 1 498.2 | 1 498.2 | | | | 1 498.2 | | | | | | |

FUENTE: Ramos y Dependencias de la Administración Pública Centralizada.

2.3. Control Presupuestal.

La ejecución del presupuesto de egresos supone un procedimiento complejo en el que, para cada gasto, intervienen diversas autoridades con el fin de ejercer un control eficaz en los gastos.

El artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, señala que los ejecutores de gasto¹⁰³ deberán contar con sistemas de control presupuestario que promuevan la programación, presupuestación, ejecución, registro e información del gasto que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y metas aprobados en el Presupuesto de Egresos.

En relación con lo señalado por Francisco de la Garza, en México existen dos tipos de control del gasto público. Uno administrativo y otro legislativo; sin embargo, el presente apartado trata únicamente este último.

En términos de lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el control legislativo se ejerce por conducto de la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación, como se detallará más adelante, es el órgano técnico y de gestión de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

2.4. Cuenta Pública.

En términos de lo dispuesto en el artículo 2, fracción VIII, de la Ley de fiscalización Superior de la Federación, la Cuenta Pública es “El informe que los Poderes de la

¹⁰³ Nota.- De acuerdo con el artículo 2° de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se entiende por ejecutores del gasto a los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, así como las dependencias y entidades, que realizan las erogaciones a que se refiere el artículo 4 de dicha Ley con cargo al Presupuesto de Egresos.

Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados...”.

La Constitución y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación disponen que la Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados y, en su caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dentro de los 10 primeros días del mes de junio. Dicho plazo se podrá ampliar, sin excederse de 45 días naturales, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.¹⁰⁴

La Cuenta Pública del Gobierno Federal está constituida por todos los estados contables y financieros y demás información que muestren el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y los estados detallados de la Deuda Pública Federal.

Derivado de lo anterior, puede decirse que la Cuenta Pública tiene los siguientes objetivos:

¹⁰⁴ *Artículos 74, fracción IV, penúltimo y último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8º de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.*

1).- Es un informe por medio del cual el Ejecutivo Federal comunica al pueblo cómo, cuándo y en qué fueron erogados los recursos financieros bajo su administración; es decir, cómo fue ejercido el gasto público.

2).- Convertirse en herramienta fundamental para que la representación popular a través de la Cámara de Diputados controle el gasto gubernamental aprobado por la misma, puesto que ésta se apoyará en la Auditoría Superior de la Federación para la revisión y el examen de la Cuenta Pública lo que puede derivar en la determinación de responsabilidades previstas en la ley, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV, del artículo 74 Constitucional:

“...Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. ...”

La información que presenta la Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno Federal se contiene en un tomo de resultados generales y tomos independientes para cada Secretaría de Estado que integra la Administración Pública Federal y los poderes Legislativo y Judicial.

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS APLICABLES PARA LA PROMOCIÓN Y FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES, DERIVADOS DE LA REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN PRESUPUESTAL A CARGO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS APLICABLES PARA LA PROMOCIÓN Y FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES, DERIVADOS DE LA REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN PRESUPUESTAL A CARGO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

3.1. Sujetos de Responsabilidad Administrativa.

Los sujetos de responsabilidad administrativa son todas aquellas personas consideradas como servidores públicos, ya sea que estos sean trabajadores al servicio del Estado o personas que presten sus servicios a éste.

Específicamente los servidores públicos que pueden ser objeto de responsabilidad administrativa se encuentran contemplados en el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que dispone como sujetos de responsabilidades a aquellos que se encuentran enlistados en el primer párrafo del artículo 108 constitucional, señalándose además de estos a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Haciendo hincapié en las disposiciones del artículo anteriormente referido y a fin de tener un mejor entendimiento respecto de cuales son los sujetos de responsabilidad administrativa, se considera pertinente señalar el listado de servidores públicos contenidos en el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución, dentro del cual encontramos:

- Representantes de elección popular
- 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 el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

- Servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía.

A través del listado que otorga el primer párrafo del artículo 108 constitucional se hace mención a servidores públicos que ocupan altos puestos en el Estado mismos que pueden ser objeto de responsabilidades, englobándose además dentro de este concepto a todo aquel que ocupe algún empleo, cargo o comisión en el Sector Público.

Las disposiciones del artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se encuentran reforzadas por lo dispuesto en el artículo 3° de dicho ordenamiento legal, debido a que en este último se faculta a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales de trabajo y agrarios; el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México y los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes, para la aplicación de la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

A pesar de que las causales por las que se puede iniciar el procedimiento de fincamiento de responsabilidades administrativas serán objeto de estudio más adelante dentro de este mismo capítulo, se considera importante adelantar que dicho procedimiento puede ser instaurado en contra de alguno de los servidores públicos antes señalados cuando con su actuar incumplan con alguna de las obligaciones que les confieren los artículos 8° y 9° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.1.1. Trabajadores al servicio del Estado.

Bajo esta denominación encontramos a todas las personas que prestan un trabajo físico o intelectual, o de ambos géneros al Estado, el cual es prestado de manera

personal y subordinada, y va a ser pactado en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Este nombramiento se da en virtud de la designación de un empleado público en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión en el sector público y se perfecciona al momento en que este manifieste su aceptación de ser nombrado.

La relación laboral de estos trabajadores se encuentra regulada de conformidad a las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual es la Ley Reglamentaria de dicho apartado, estas personas dependen de la Administración Pública centralizada y desconcentrada y en algunos casos en instituciones descentralizadas.

El artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, establece los lugares donde van a prestar sus servicios los trabajadores que se encuentran regulados dentro del apartado B del artículo 123 constitucional, señalando lo siguiente:

“Artículo 1o.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.”

Muchas de las instituciones señaladas en el artículo en referencia ya han sido modificadas, o han sido sustituidas por otras, tal es el caso de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la cual fue sustituida por la Comisión Nacional

Bancaria y de Valores y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas entre otros, o el caso del Instituto Nacional de Protección a la Infancia que actualmente ha sido sustituido por el Sistema Nacional para el Desarrollo integral de la Familia (DIF).

El artículo en referencia, al encontrarse ante la clara imposibilidad de enlistar todas las instituciones en las que pueden laborar los trabajadores al servicio del estado, únicamente realiza el listado antes señalado de manera enunciativa mas no limitativa, ya que se deja la puerta abierta para que se consideren como trabajadores al servicio del estado a aquellos que prestan sus servicios en otros organismos descentralizados, siempre y cuando tengan funciones similares a los señalados en el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, y tengan a su cargo función de servicios públicos.

Los trabajadores al servicio del Estado, dependiendo del cargo que ocupen dentro de la Administración Pública, son clasificados en empleados de confianza y empleados de base, clasificación que se encuentra contemplada en el artículo 4° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Los empleados de confianza, se encuentran enumerados en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. Respecto de los empleados de base, dicha Ley, estipula en su artículo 6° que son todos aquellos que no se encuentran incluidos dentro del artículo 5° citado, sin que se establezca una definición de que es lo que se debe entender por los mismos.

La diferencia esencial entre los empleados de base y los empleados de confianza la encontramos en las disposiciones de la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, ya que a partir de ella se les reconoce a los empleados de base diversos derechos proteccionistas tales como derecho de huelga, de sindicalización y de inamovilidad. Al respecto el maestro Serra Rojas señala "... los empleados de base, la ley señala en su artículo 6 el carácter de inamovible, pudiendo sólo ser

removidos por las causas que señala la propia ley. Inmovilidad y estabilidad son la base de los derechos del trabajador público".

3.1.2. Personas que prestan sus servicios al Estado.

Las personas que se encuentran identificadas bajo este rubro no son sinónimo de los trabajadores al servicio del Estado, ya que no regulan su relación con el Estado en las disposiciones del apartado B del artículo 123 constitucional, lo cual si lo hacen los trabajadores al servicio de éste, sino que su relación se encuentra regulada en el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o mediante la legislación civil de nuestro país.

Las personas que prestan sus servicios al Estado pueden ser clasificadas en dos ramas, las cuales se determinan dependiendo de la relación jurídica que guardan respecto del Estado, encontrando las siguientes clasificaciones:

a).-Personas que prestan sus servicios al Estado con un vínculo laboral.

b).-Personas que prestan sus servicios al Estado con un vínculo no laboral.

Una vez que establecidos los dos tipos de relaciones que pueden guardar las personas que prestan servicios al Estado, se entrará al estudio de estas clasificaciones:

a).- Personas que prestan servicios al Estado con un vínculo laboral:

Son aquellas que prestan sus servicios al Estado como trabajadores del mismo, el cual va a llevarse a cabo en alguna de las Entidades que no se encuentran contempladas dentro del artículo 1° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, encontrándose, regulado su régimen laboral dentro de las disposiciones del artículo 123 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

Dentro de las personas que prestan sus servicios al Estado con un vínculo laboral, se encuentran los trabajadores que laboran en las Empresas de Participación Estatal, en la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Instituto

Mexicano del Seguro Social y la Universidad Nacional Autónoma de México, así como en la mayoría de los organismos descentralizados federales, con excepción de los marcados en el artículo 1° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

La diferencia existente entre las personas que prestan sus servicios al Estado con un vínculo laboral y los trabajadores al servicio del Estado, es que los primeros se rigen por las disposiciones del artículo 123 apartado A de la Constitución, mientras que los segundos por lo dispuesto en el apartado B del artículo en referencia.

No obstante que ambos tipos de trabajadores se rigen por el artículo 123 de nuestra Carta Magna, el apartado B en comento señala que la nomenclatura de trabajadores al servicio del Estado, es exclusiva de los trabajadores regidos por este apartado, razón por la cual, no debemos confundir a las personas que prestan sus servicios al Estado con los trabajadores al servicio del Estado, pues como hemos visto ambos se rigen por diversos ordenamientos normativos.

b).- Personas que prestan sus servicios al Estado con un vínculo no laboral:

Bajo este rubro encontramos a aquellas personas que son contratadas por el Estado mediante mecanismos de derecho privado o público, y que no son incorporados con la categoría de trabajadores, ya que su contratación es meramente temporal y con el propósito de que se realice una actividad específica.

El Estado con este tipo de contrataciones regidas por el derecho civil, busca el aprovechar servicios profesionales, técnicos, científicos o artísticos, así como el que se le realicen obras públicas, adquisición y arrendamiento de bienes y prestación de servicios, sin que exista la necesidad de establecer un vínculo laboral con el prestador de éstos.

Las principales contrataciones que realiza el Estado por este medio son las de ejecución de obras públicas, así como las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, cuyos procedimientos de contratación se encuentran

regulados por las disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las mismas, su Reglamento y por la Ley de, Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.

Una vez que el Estado ha llevado a cabo los procedimientos de contratación inherentes a las obras, adquisiciones, arrendamientos o servicios que desee contratar, este va a ser formalizado por las disposiciones del Código Civil Federal, por lo cual en estas contrataciones realizadas por el Estado no se guarda ningún vínculo laboral con el prestador de los servicios.

También, se encuentran dentro de las personas que prestan sus servicios al Estado a los trabajadores por honorarios, los cuales tampoco guardan un vínculo laboral con el Estado, sino que su relación únicamente va a ser de índole civil en virtud de encontrarse regulados por la formalización de un contrato denominado "Contrato de Prestación de Servicios Profesionales".

Con la finalidad de que se tenga una clara perspectiva respecto de qué es lo que se busca con la formalización de un contrato de prestación de servicios, resulta importante definir este contrato, a lo cual el Licenciado Bernardo Pérez Fernández del Castillo señala "es un contrato en virtud del cual una persona llamada profesor, se obliga a prestar sus servicios profesionales, técnicos, científicos o artísticos en beneficio de otra llamada cliente, quien a su vez se obliga a pagar los honorarios convenidos".

Con base en estos criterios resulta claro que el propósito buscado por el Estado con la contratación de estas personas es recibir un beneficio específico, sin que se guarde respecto de estas una relación laboral.

En este respecto, resulta importante hacer mención al atinado criterio del profesor Alfonso Nava Negrete al señalar que "...no toda persona que presta un servicio al Estado es trabajador al servicio de éste...", en virtud de que como ha sido previamente expuesto, esta denominación solamente la adquieren los trabajadores adscritos a alguna de las dependencias u organismos descentralizados

enumeradas dentro del artículo 1° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

3.1.3. Servidores Públicos.

La expresión Servidor Público se encuentra referida en lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual dispone:

"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 del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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

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

A la luz del artículo 108 de la Constitución, previamente transcrito, encontramos contemplados como servidores públicos a los trabajadores regulados en los apartados A y B del artículo 123 Constitucional.

No obstante esto, y para efecto de responsabilidades administrativas, debemos hacer referencia a las disposiciones del artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el que se dispone que por servidor público se debe entender a aquellas personas que se encuentran enumeradas en el primer párrafo del artículo 108 de nuestra Carta Magna, así como a aquellas que manejen recursos públicos federales, con lo cual se abre la posibilidad de encuadrar dentro de éste ámbito no solo a los trabajadores contemplados en las apartados A y B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino inclusive a las personas que prestan sus servicios al Estado con un vínculo no laboral.

"Artículo 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales."

Con base en lo antes expuesto, es de concluirse que servidor público es toda persona que preste un trabajo al Estado, cuyo ámbito de regulación se encuentre contemplado ya sea dentro del apartado A o B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este punto resulta importante hacer reseña al Licenciado Alfonso Nava Negrete al señalar en su libro "Derecho Administrativo Mexicano" lo siguiente:

"...se puede hablar de tres regímenes laborales o simplemente jurídicos que vinculan los servicios de las personas a favor del Estado:

a) El régimen laboral burocrático que llamamos típico, derivado del apartado B del artículo 123 constitucional y su reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

b) El régimen laboral derivado del apartado A del artículo 123 y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo.

c) El régimen laboral o de servicio que deriva de la celebración de contratos privados o públicos.”

Frente a esos tres grupos de trabajadores, que prestan servicios al estado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos recoge precisamente la expresión "servidores públicos", que usa el artículo 108 de la Constitución.

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos debemos entender por autoridades facultadas para la aplicación de la misma a las siguientes:

- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.
- La Secretaría de la Función Pública.
- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Los Tribunales de Trabajo y Agrarios.
- El Instituto Federal Electoral.
- La Auditoría Superior de la Federación.
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- El Banco de México.
- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Es de concluirse que entran dentro del rubro de servidor público todas aquellas personas que laboren en el Poder Legislativo, en el Poder Judicial de la Federación, en la Administración Pública Federal, así como en otros organismos tales como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunales del Trabajo y Agrarios, el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México.

3.2. Auditoría Superior de la Federación.

El 14 de julio de 1999, la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 30 de julio de 1999 fueron publicadas las reformas constitucionales en el Diario Oficial de la Federación con lo cual se establecieron las nuevas bases que permiten a la Cámara de Diputados un mejor control y fiscalización sobre la Cuenta Pública. Las reformas fueron orientadas hacia una mayor transparencia en la utilización de los fondos públicos, por lo que se crea la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación con autonomía técnica y de gestión, se le otorgan mayores facultades que las que tenía la entonces Contaduría Mayor de Hacienda. Estas reformas constitucionales se refieren:

a) Artículo 73, fracción XXIV. Faculta al Congreso de la Unión “para expedir la Ley que regula la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales”.

b) Artículo 74, fracción II. Señala la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para “Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley”.

c) Artículo 74, fracción IV. Establece que “... para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si en el examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley”.

d) Artículo 79. Establece que “la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión

en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley”.

En virtud de ello y a efecto de reglamentar los artículos constitucionales indicados, específicamente el 74, diputados de los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, presentaron ante el Pleno de la Cámara de Diputados sendas iniciativas.

El 14 de diciembre de 1999, las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública emitieron el dictamen de ley. Éste fue aprobado el 15 de diciembre de 1999 por el Pleno de la Cámara de Diputados, en su calidad de cámara de origen. El dictamen se convirtió entonces en una minuta de ley, la cual fue remitida al Senado de la República en su calidad de cámara revisora. El Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen y lo devolvió a la cámara de origen el 5 de septiembre del año 2000. Una vez en la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva lo turnó a las comisiones de Gobernación y Seguridad Pública, y de Presupuesto y Cuenta Pública, a fin de estudiar las modificaciones hechas por el Senado y elaborar el dictamen definitivo.

El 20 de diciembre de 2000 se sometió a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el dictamen que promovía la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) con objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior, misma que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación 29 del mismo mes y año, por lo que entró en vigor el día siguiente a su publicación.

De conformidad con el artículo 3 de la LFSF, la revisión de la Cuenta Pública, está a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en la Ley. La función pública

de la Auditoría Superior de la Federación consiste en fiscalizar las cuentas y las actividades de la Administración Pública, y en la promoción de una gestión financiera sana y de la obligación de rendir cuentas de los gobiernos.

La fiscalización superior se define en el artículo 2 de la LFSF como la facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo el Informe de Avance de Gestión Financiera, a cargo de la Cámara de Diputados. El ejercicio de dicha facultad constituye la función pública de la Auditoría Superior de la Federación. La fiscalización se realiza de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y por lo tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. La LFSF establece en su artículo 14 que *“La revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tienen por objeto determinar:*

- II. Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados;*
- III. Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;*
- IV. El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;*
- V. Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;*

- VI. *En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales;*
- VII. *Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales;*
- VIII. *Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;*
- IX. *Las responsabilidades a que haya lugar, y*
- X. *La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley.”*

3.2.1. Facultades.

La Auditoría Superior de la Federación, -en su carácter de entidad de fiscalización superior de la Federación- fue creada para apoyar a la H. Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, vinculadas con la revisión de la Cuenta Pública Federal, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a las disposiciones normativas aplicables y constatar la consecución de los objetivos de los programas de gobierno.

Facultad es el poder o el derecho que tiene una persona física o moral para hacer o no una cosa. En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 79 lo siguiente:

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

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

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

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

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

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

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

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

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

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

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

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

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

En el sistema constitucional mexicano corresponde a la Cámara de Diputados y a su Entidad de Fiscalización Superior; es decir, a la ASF, ejercer el control externo, posterior y definitivo sobre las acciones del Poder Ejecutivo y su administración pública, por lo propongo la reforma al artículo 79 Constitucional, en su parte medular, para quedar como sigue:

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

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

En este sentido, sería más efectivo el control al ejercicio de las finanzas públicas y su rendición de cuentas, combatiendo el desvío, la opacidad, el derroche, la arbitrariedad y la impunidad categorías todas ellas que implican inconstitucionalidad e ilegalidad.

Además, de acuerdo con el artículo 16 de la LFSF para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tiene, entre otras, las facultades siguientes:

- I. Establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del

Informe de Avance de Gestión Financiera, verificando que ambos sean presentados, en los términos de la LFSF y de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público;

- II. Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales y las características propias de su operación;
- III. Evaluar el Informe de Avance de Gestión Financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos;
- IV. Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos;
- V. Verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes, además con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;
- VI. Verificar que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes General de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias;

- VII. Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los Poderes de la Unión y entes públicos federales se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados;
- VIII. Fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;
- IX. Formular pliegos de observaciones, en los términos de la LFSF;
- X. Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes; y
- XI. Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado tratándose de las situaciones excepcionales que determina la LFSF;

La Auditoría Superior de la Federación, en ejercicio de sus facultades puede realizar visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, respecto de los procesos reportados como concluidos en el Informe de Avance de Gestión Financiera, en caso contrario, realizar visitas y auditorías a partir de que la Comisión de Vigilancia de la propia Auditoría Superior de la Cámara de Diputados le haga entrega de la Cuenta Pública.

El artículo 21 de la LFSF establece que para el cumplimiento de su función pública la Auditoría Superior de la Federación “tendrá acceso a los datos, libros y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso y gasto público de

los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como a la demás información que resulte necesaria, siempre que al solicitarla se expresen los fines a que se destine dicha información. Por lo que hace a la relativa a las operaciones de cualquier tipo, proporcionada por instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva a que aluden los artículos 27 y 28 y la prohibición a que se refiere la fracción III del artículo 80 de esta Ley.”

3.2.2. Estructura organizacional.

De acuerdo con el Artículo 68 de la LFSF al frente de la Auditoría Superior de la Federación habrá un Auditor Superior de la Federación designado conforme a lo previsto por el párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara. El procedimiento para la designación del Auditor Superior de la Federación se debe sujetar a lo siguiente:

- I. La Comisión formulará la convocatoria pública correspondiente, a efecto de recibir durante un periodo de diez días contados a partir de la fecha de su publicación, las solicitudes para ocupar el puesto de Auditor Superior de la Federación;
- II. Concluido el plazo anterior y recibidas las solicitudes con los requisitos y documentos que señale la convocatoria, la Comisión, dentro de los cinco días siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas;
- III. Del análisis de las solicitudes los integrantes de la Comisión entrevistarán por separado para la evaluación respectiva y dentro de los cinco días siguientes, a los candidatos que, a su juicio, considere idóneos para la conformación de una terna;
- IV. Conformada la terna, en un plazo que no deberá exceder de tres días, la Comisión formulará su dictamen, a fin de proponer al Pleno los tres

candidatos, para que éste proceda, en los términos del artículo 68 de la LFSF, a la designación del Auditor Superior de la Federación, y

- V. La persona designada para ocupar el cargo, protestará ante el Pleno de la Cámara.

El nombramiento para Auditor Superior de la Federación será por ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez y únicamente podrá ser removido por la Cámara de Diputados por causas graves, con la misma votación requerida para su nombramiento, así como por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 73 de la LFSF establece los requisitos para ser Auditor Superior de la Federación, consistentes en:

- a). Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b). Tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- c). Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- d). Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación;
- e). No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, Gobernador de algún Estado o Jefe del Gobierno del Distrito Federal, ni dirigente de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular en los cuatro años anteriores a la propia designación;

f). Contar al momento de su designación con una experiencia de cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos, y

g). Contar el día de su designación, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de contador público, licenciado en derecho o abogado, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título profesional relacionado con las actividades de fiscalización, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

Además el artículo 75 de la LFSF establece que *“El Auditor Superior será auxiliado en sus funciones por tres Auditores Especiales, así como por los titulares de unidades, directores generales, directores, subdirectores, auditores, y demás servidores públicos que al efecto señale el Reglamento Interior, de conformidad con el presupuesto autorizado.”*

Al respecto, de conformidad con el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, aprobado por la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados el 14 de junio de 2007 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio del mismo año, se desprende de manera relevante, los principales niveles que integran dicho Órgano Fiscalizador, los cuales comprenden:

Auditor Superior de la Federación

Auditor Especial de Cumplimiento Financiero

- Dirección de Auditoría Forense
- Dirección General de Auditoría Financiera Federal “A”
- Dirección General de Auditoría Financiera Federal “B”
- Dirección General de Auditoría Financiera Federal “C”
- Dirección General de Auditoría de Inversiones Físicas Federales
- Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales en Estados y Municipios

Auditor Especial de Desempeño

- Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Económico
- Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social
- Dirección General de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas
- Dirección General de Auditorías Especiales

Auditor Especial de Planeación e Información

- Dirección General de Análisis e Investigación Económica
- Dirección General de Planeación y Normatividad Técnica
- Dirección General de Informes y Control de Resultados de Auditoría

Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos

- Dirección General Consultiva y de Asistencia Jurídica
- Dirección General de Responsabilidades
- Dirección General Contenciosa y de Auditoría de Desempeño de Legalidad

Titular de la Unidad General de Administración

- Dirección General de Administración
- Dirección General de Recursos Financieros
- Dirección General de Sistemas
- Dirección General del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior
- Para un mayor entendimiento del tema central de esta investigación de tesis, es importante señalar que la Dirección General de Responsabilidades adscrita al Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, es la encargada de auxiliar al Auditor Superior de la Federación y a los Auditores Especiales en la instrucción de los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias cuando éstos ejerzan dicha facultad.

3.2.3. Misión

La Auditoría Superior de la Federación, una vez que haya cumplido con su función de fiscalizar la Cuenta Pública requiere cumplir con su misión consistente en

“Informar veraz y oportunamente a la H. Cámara de Diputados y a la sociedad, sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos, del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos, y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en beneficio de la población a la que sirven.”

3.3. Concepto Legal de la Responsabilidad Resarcitoria.

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

La única definición es de tipo legal y la encontramos en el artículo 47 de la LFSF:

“Artículo 47.- Las responsabilidades que conforme a esta Ley se finquen, tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio.”

Del anterior concepto se pueden precisar los siguientes elementos:

- Resarcimiento.- De la responsabilidad resarcitoria resulta una obligación esto es la imposición de un deber jurídico para, en este caso, realizar una conducta de hacer, que se traduce en resarcir al Estado y a los entes públicos federales.
- Daños y Perjuicios.- Para la existencia de una obligación de resarcir o indemnizar es necesario que se cause un daño o perjuicio. En el caso de la responsabilidad resarcitoria, el daño es la pérdida o menoscabo que sufre el Estado en su Hacienda Pública Federal o el patrimonio de los entes públicos federales, estimable en dinero y el perjuicio es la afectación de naturaleza pecuniaria que sufre el Estado en su Hacienda Pública Federal o el

patrimonio de los entes públicos federales, al dejar de percibir un ingreso al que tenían derecho.

- Estimables en dinero.- La ley establece que para poder resarcir al Estado y a los entes públicos federales, los daños y perjuicios causados deben de ser estimables en dinero.
- Hacienda Pública Federal del Estado y patrimonio de los entes públicos federales.- Debemos entender por Hacienda Pública Federal del Estado aquella parte de su patrimonio, que se constituye por el conjunto de ingresos que por ley tiene derecho a percibir. En cuanto al patrimonio de los entes públicos federales¹⁰⁵, consiste en el conjunto de bienes de toda índole, y de derechos valuables pecuniariamente, de que disponen en un momento dado, para cumplir con su actividad y objeto, en la persecución de sus fines.

La responsabilidad resarcitoria se caracteriza porque se finca a tres tipos de sujetos: el responsable directo, el responsable subsidiario, y el responsable solidario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LFSF:

“Artículo 48.- Las responsabilidades resarcitorias a que se refiere este Capítulo se constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

¹⁰⁵ Nota: En términos del artículo 2º, fracción V, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se entiende por entes públicos federales a los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.”

De lo anterior se desprende que en la responsabilidad resarcitoria pueden ser sujetos pasivos los particulares, directa y solidariamente.

Esto es algo *sui generis* en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, en tanto que existe la posibilidad de que, bajo un mismo tipo de responsabilidad, se puedan considerar tanto servidores públicos como particulares.

En ambos casos se determina la responsabilidad bajo un mismo procedimiento y resolución, que tiene como finalidad el que tanto los servidores públicos como los particulares asuman la parte de responsabilidad que les corresponde por los daños y perjuicios que se produzcan en la Hacienda Pública Federal del Estado y en el patrimonio de los entes públicos federales.

Esto significa que, en los casos en que así suceda, tanto servidores públicos como particulares tienen la obligación legal de destinar su patrimonio hasta donde alcance y con las restricciones de ley, con la finalidad de indemnizar al Estado y a los entes públicos federales.

3.4. Procedimiento de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias.

Dentro de las atribuciones extendidas a la Auditoría Superior de la Federación en la revisión de la Cuenta Pública mediante la LFSF publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000, particular relevancia tiene la facultad de fincar directamente responsabilidades resarcitorias, cuyo objeto consiste en “resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños o perjuicios o ambos estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio.”¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Artículo 46 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

El fincamiento de la responsabilidad resarcitoria tiene su fundamento jurídico principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la LFSF; en la primera, el artículo 79, fracción IV, establece que la entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo: "... determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley. ..."

Por su parte la LFSF en su Título Quinto denominado "De la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades", el cual, particularmente en el artículo 45, establece que:

"Artículo 45.- Si de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a:

I. Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas.

II. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;

III. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Presentar las denuncias y querellas penales, a que haya lugar, y

V. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.”

La indemnización y la sanción económica a que se refieren los artículos 79, fracción IV, de la Constitución, y 45, fracción I, de la LFSF, proceden en los casos siguientes:

- a. La indemnización nace como consecuencia del fincamiento de la responsabilidad resarcitoria y consiste en la retribución destinada a compensar la afectación a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos Federales.
- b. Las sanciones pecuniarias son aplicables en los casos previstos en el Título Cuarto de la LFSF denominado “De la Revisión de Situaciones Excepcionales”, el cual, específicamente en el artículo 36, señala que “...cuando se presenten denuncias debidamente fundadas o por otras circunstancias pueda suponerse el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, la Auditoría Superior de la Federación procederá a requerir a las entidades fiscalizadas, revisiones de conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas. El requerimiento deberá aportar indicios probatorios razonables, mediante los cuales se presuma que la irregularidad cometida ocasionó un daño al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.”

Asimismo, "las entidades fiscalizadas, deberán rendir a la Auditoría Superior de la Federación, en un plazo que no excederá setenta y cinco días contados a partir de la recepción del requerimiento, un Informe del Resultado de sus actuaciones y, en su caso, de las sanciones que se hubieren impuesto o a que se hubieren hecho acreedores los servidores públicos involucrados. Este informe en ningún caso

contendrá información de carácter reservado." Al respecto, si transcurrido dicho plazo la entidad fiscalizada no presenta el informe citado, sin causa justificada, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar las responsabilidades que corresponda e impondrá a los servidores públicos responsables una multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Su reincidencia se podrá castigar con una multa hasta del doble de la ya impuesta, además de que podrá promover la destitución de los responsables ante las autoridades competentes. En este sentido, las sanciones pecuniarias se refieren a las mencionadas multas a que se hacen acreedores los servidores públicos responsables.

De acuerdo al marco legal de referencia, la Auditoría Superior de la Federación está facultada para conocer, sustanciar y resolver los procedimientos administrativos de responsabilidades resarcitorias que se desprendan de las promociones de fincamientos de responsabilidades realizadas por las áreas auditoras de ese Órgano Fiscalizador; por irregularidades detectadas con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública.

Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación tiene la facultad de formular a los Poderes de la Unión y entes públicos federales los pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, en los que determina en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores.¹⁰⁷

Al respecto, los Poderes de la Unión y entes públicos federales, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contado a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación. Cuando los pliegos de observaciones no sean solventados dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos presentados no sean suficientes a juicio de ese Órgano Superior de la Fiscalización para solventar las observaciones, iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a que se refiere el Capítulo III del Título Quinto de

¹⁰⁷ Artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

la LFSF, y, en su caso, aplicará las sanciones pecuniarias a que haya lugar, en los términos de dicho ordenamiento legal.¹⁰⁸

Como se analizó en el apartado 3.2.2 denominado “Estructura organizacional” el Auditor Superior de la Federación es auxiliado en sus funciones, entre otros, por los auditores especiales de Cumplimiento Financiero, Desempeño y Planeación e Información¹⁰⁹, los cuales tienen la facultad de instruir los procedimientos para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio estimable en dinero que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, conforme a los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables¹¹⁰. A su vez, la Dirección General de Responsabilidades auxiliara a dichos auditores especiales cuando así lo requieran en el trámite del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias.¹¹¹

El procedimiento para el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria trae como consecuencia que, en su caso, a los responsables se les finque el pliego definitivo de responsabilidades por el monto de la indemnización correspondiente.¹¹²

Puede suceder que los actos irregulares que dieron origen al fincamiento de la responsabilidad resarcitoria, además constituyan responsabilidad de diversa naturaleza como puede ser civil, penal o incluso política, por infringir al mismo tiempo disposiciones de ese carácter; sin embargo, la responsabilidad resarcitoria se fincará independientemente de otras responsabilidades en que hubieren incurrido los servidores públicos al servicio de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, o los particulares (persona física o moral) que hayan participado.

¹⁰⁸ Artículo 52 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

¹⁰⁹ Artículo 75 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

¹¹⁰ Artículos 77, fracción VIII, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y 7, fracción XXXI, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

¹¹¹ Artículo 28, fracción I, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

¹¹² Artículo 53, fracción II, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

En relación con lo anterior, es necesario que el inicio del procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, esté debidamente sustentado con un el Pliego de observaciones no solventado¹¹³, y la documentación soporte que demuestre la existencia de la irregularidad y la probable responsabilidad del infractor.

Para el ejercicio de las acciones de referencia, la Auditoría Superior de la Federación se ajusta a la Normativa Institucional para la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental denominados: Lineamientos para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias (actualmente denominado Macroprocesos para la Fiscalización Superior, Tomo III, Seguimiento de las Observaciones-Acciones y Fincamiento de Responsabilidades, Volumen 1, Proceso de Seguimiento) autorizado por el Consejo de Dirección que es el órgano de consulta y análisis de las estrategias institucionales de la Auditoría Superior de la Federación, presidido por el Auditor Superior de la Federación e integrado por los Auditores Especiales de Cumplimiento Financiero, Desempeño y de Planeación e Información, los Titulares de las Unidades de Asuntos Jurídicos y General de Administración, los Coordinadores: de Asesores, de Relaciones Institucionales y de Análisis y Seguimiento de la Gestión, así como el Secretario Técnico, sin embargo, adolecen de los requisitos de forma previstos en el artículo 74, fracción VI, de la LFSF, consistentes en la ratificación por parte de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, así como la publicación en el Diario Oficial de la Federación, pues aún y cuando se les haya otorgado el calificativo de “lineamientos” en realidad constituyen parte de los manuales y procedimientos que al interior regulan la forma de actuar de la Auditoría al momento de aplicar el proceso de fincamiento de responsabilidades. Por lo anterior, para la descripción del Procedimiento de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias en la presente investigación de tesis se sujetara a lo dispuesto por la LFSF y supletoriamente a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo¹¹⁴.

¹¹³ Artículo 52 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

¹¹⁴ Artículos 6 y 54 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

3.4.1. Actos Preparatorios.

La Dirección General de Responsabilidades, recibe y analiza el expediente técnico que integra la unidad administrativa auditora derivado de la revisión de la Cuenta Pública o del Informe de Avance de Gestión Financiera por la falta de solventación del Pliego de Observaciones, el dictamen técnico incluye los importes que generará el fincamiento.

Una vez analizada la información y documentación, en caso de que proceda el procedimiento la Dirección General de Responsabilidades, integra el Expediente Procedimental el cual se integrara como a continuación se menciona:

a) Acuerdo de inicio del procedimiento resarcitorio.

El acuerdo de inicio del procedimiento resarcitorio es el documento en el que la autoridad instructora¹¹⁵ al advertirse la probable existencia de responsabilidad resarcitoria a un servidor público o particular (persona física o moral), con fundamento en lo dispuesto por el artículo 52 de la LFSF, acuerda iniciar el procedimiento para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria.

En este acuerdo de inicio se ordena girar oficio citatorio al presunto responsable para que comparezca a la audiencia a que se refiere el artículo 53, fracción I, de la LFSF; y se autoriza al personal de la Dirección General de Responsabilidades para que, conforme al ámbito de su competencia, auxilie al Auditor Especial que corresponda, en la instrucción del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias.

Es importante señalar que tanto el acuerdo de inicio como el oficio citatorio y demás actos procedimentales, constituyen actos de autoridad y como tales, deberán estar debidamente fundados y motivados, entendiéndose por lo primero, la

¹¹⁵ Nota: La Autoridad Instructora se refiere al Auditor Especial que corresponda en virtud de su facultad prevista en el la fracción XXI, del artículo 7 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, relativa a instruir los procedimientos para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades por los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, conforme a los ordenamientos legales aplicables.

cita del precepto legal aplicable al caso; y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.¹¹⁶

b) Oficio citatorio.

El oficio citatorio para que comparezca a la audiencia el presunto responsable debe contener el nombre y domicilio de éste, una relación de los hechos que se le atribuyen, en los que se mencionará el monto actualizado de los daños o perjuicios estimables en dinero que se haya causado al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; así como el lugar, día y hora, en que tendrá verificativo la audiencia y la indicación de su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor; apercibido que de no comparecer sin justa causa, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo.

De lo anterior se desprende que para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias la Auditoría Superior de la Federación, como toda autoridad, debe preservar la garantía de audiencia del presunto responsable y darle la oportunidad de que aporte pruebas y alegue lo que a su derecho convenga, poniendo a su disposición el expediente para que pueda consultarlo y conozca todos los datos que motivaron el inicio del procedimiento resarcitorio, al que se le cita en calidad de presunto responsable.

La forma de notificación y el plazo legal de los oficios citatorios para la audiencia los señala el mismo artículo 53, fracción I, de la LFSF, que establece que dichos oficios se deben notificar de manera personal a los presuntos responsables, con una anticipación no menor de cinco días ni mayor de quince días hábiles, a la fecha de celebración de la audiencia.

¹¹⁶ *Novena época, Suprema Corte de Justicia, Tomo III, pág. 769.*

c) Citatorio por estar ausente el presunto responsable.

Los oficios citatorios y las resoluciones definitivas deben notificarse personalmente, en el domicilio del interesado, pudiéndose entender la diligencia con la persona que deba ser notificada o su representante legal; la notificación del oficio citatorio estando presente el presunto responsable se debe realizar por la persona comisionada para llevar a cabo la notificación mediante una cédula de notificación, en la que con asistencia de dos testigos, hace constar que se constituyó en el domicilio del presunto responsable, que éste se identificó como la persona requerida y que firma de recibido del oficio citatorio; y asimismo, señala el lugar, día, fecha y hora en que realiza la notificación.

Caso distinto se presenta cuando la persona comisionada para practicar la diligencia de notificación se constituye en el domicilio del presunto responsable y no lo encuentra, entonces debe dejar con la persona que se encuentre o con el vecino más cercano, un citatorio para que espere al notificador el día hábil siguiente a una hora determinada, apercibiéndolo de que si no se le encuentra el día y hora señalados se le notificará por instructivo, de modo que si el día hábil siguiente el presunto responsable se encuentra en el lugar, se le notifica personalmente con las formalidades del caso.¹¹⁷

d) Notificación por instructivo.

El artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que si la persona a quien habrá de notificarse no atiende el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse éste a recibirla o en caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del propio domicilio; de estas diligencias el notificador dará razón por escrito.

¹¹⁷ Artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La notificación por instructivo consiste en fijar en lugar visible del domicilio donde deba practicarse la notificación, un ejemplar de la cédula de notificación en la que el personal comisionado hace constar que el interesado no atendió al citatorio que se le dejó el día hábil anterior y que no encontrándose persona alguna con quien entender la diligencia se le hace la notificación por instructivo en el cual firman dos testigos, dejando también la copia del acuerdo o resolución que se notifica y el oficio citatorio para que el presunto responsable comparezca a la audiencia, con lo que se tiene por legalmente hecha la notificación al presunto responsable, y surte sus efectos en la misma fecha, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que establece que las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas, y que los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación.

Las notificaciones también podrán realizarse por edictos, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal, estableciendo el precepto de referencia que en las notificaciones por edictos se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación en el territorio nacional.¹¹⁸

3.4.2. Desarrollo de la Audiencia.

a) Comparecencia.

En términos de lo dispuesto por el artículo 53, fracción I, de la LFSF se deberá celebrar la audiencia prevista en dicho precepto legal, en el lugar, día y hora señalados en el oficio citatorio, con la comparecencia o ausencia del presunto responsable (servidor público o particular, persona física o moral), debidamente citado.

¹¹⁸ *Artículos 35, fracción III, 37 y 38, último párrafo, de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.*

En este sentido, la inasistencia del presunto responsable a la audiencia a la que fue debidamente citado, sólo le perjudica a él mismo, que pierde su oportunidad de defensa, puesto que la ley prevé que la audiencia se lleve a cabo con o sin la asistencia del presunto responsable y que se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo¹¹⁹, por lo que si de las constancias que informan el procedimiento se desprende fehacientemente la participación del presunto responsable en la comisión de las irregularidades que causaron daños y perjuicios estimables en dinero a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, y éste no compareció para desvirtuar la imputación, la resolución que se emita estará orientada por los elementos que obren en el sumario.

Acorde con lo comentado en el desarrollo del presente capítulo, la Dirección General de Responsabilidades, en auxilio del Auditor Especial que corresponda, llevara el trámite de la audiencia citada, de conformidad con el artículo 28, fracción I, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

Es de hacerse notar que las actuaciones del procedimiento resarcitorio son de carácter reservado y el personal actuante de la Dirección General de Responsabilidades, como servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, tiene la obligación de guardar estricta reserva sobre la información y documentos que con motivo del objeto de la LFSF conozcan, así como de sus actuaciones y observaciones, según lo dispone el artículo 27 del mismo ordenamiento legal, razón por lo cual, como lo indica el artículo 53, fracción I, de la LFSF, sólo podrán estar presentes en la audiencia, además del personal actuante, el presunto responsable, su defensor y en su caso, el representante de los Poderes de la Unión o de los entes públicos federales que para tal efecto designen, entendiéndose que asiste representando los intereses de la entidad fiscalizada, es decir los intereses de “los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier

¹¹⁹ Artículo 53, fracción I, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

título, recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales”.¹²⁰

b) Ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas.

El compareciente, podrá por sí o a través de su defensor, ofrecer las pruebas que a su derecho convenga, las cuales serán recibidas y admitidas en su caso, pudiendo el personal actuante reservarse para acordar posteriormente sobre su desahogo.

En el procedimiento administrativo resarcitorio se admiten todas las pruebas permitidas por la ley¹²¹ como son:

- I. Los documentos públicos;
- II. Los documentos privados;
- III. Los dictámenes periciales;
- IV. El reconocimiento o inspección judicial;
- V. Los testigos;
- VI. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y
- VII. Las presunciones.

Además, sólo se podrán rechazar mediante resolución fundada y motivada, las pruebas que no fueren ofrecidas conforme a derecho; no tengan relación con el fondo del asunto; sean improcedentes e innecesarias; o contrarias a la moral y el derecho; así como la confesional de las autoridades, en términos de lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

¹²⁰ Artículo 2, fracción VI, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

¹²¹ Artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los incidentes que se promuevan durante el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias no suspenderán la tramitación del mismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que en la audiencia no se admitirán ni desahogarán incidentes de previo y especial pronunciamiento.

Las pruebas admitidas podrán desahogarse en la misma audiencia si la naturaleza de la prueba lo permite, o bien se desahogarán en otra u otras sesiones, las que sean estrictamente necesarias para tal efecto; en estos casos, se suspenderá la audiencia y se señala nueva fecha para su continuación, dándose por concluida la diligencia.

c) Alegatos.

En la etapa de alegatos, el compareciente podrá formular los razonamientos lógico jurídicos que a su derecho convenga, en forma oral o escrita, tendientes al planteamiento de su defensa; estos alegatos los podrá formular el presunto responsable por sí mismo o a través de su defensor.

En esta etapa el compareciente o su defensor podrán expresar todo lo que consideren conveniente en relación a los hechos irregulares que se le atribuyen y que estime oportuno para su defensa, pero el personal actuante vigilará que no se asienten manifestaciones que no tengan relación con las irregularidades imputadas.

En caso de que el presunto responsable no se presente a la audiencia habiendo sido debidamente notificado, obviamente no podrá formular alegatos y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 53, fracción I, de la LFSF, se le tendrá por precluído su derecho.

De acuerdo a lo anterior, si el compareciente o su defensor hacen uso de la palabra para formular alegatos o los presentan por escrito, al terminar la exposición, se da por concluida la etapa de alegatos.

3.4.3. Resolución.

El artículo 53, fracción II, de la LFSF establece que la Auditoría Superior de la Federación resolverá dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la conclusión del desahogo de pruebas, sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente, a el o los sujetos responsables.

Para emitir la resolución se analizan las constancias y documentales que integran el expediente, se valoran la declaración del probable responsable, las pruebas admitidas y se toman en cuenta los alegatos si los hubo, a fin de determinar sobre la existencia de la irregularidad y la responsabilidad correspondiente.

La resolución que se emita podrá ser resarcitoria, absolutoria, o de abstención de sanción, estará debidamente fundada y motivada, emitida por el Auditor Superior de la Federación, y contendrá todos los resultandos, considerandos y resolutivos, necesarios; asimismo, se distinguirá el tipo de responsabilidad, directa, solidaria o subsidiaria, según sea el caso, de cada uno de los responsables.

En caso de que se determine fincar la responsabilidad resarcitoria, en la resolución se señalará en qué consistió ésta, los hechos constitutivos de la irregularidad, la normatividad infringida, los sujetos responsables, el tipo de responsabilidad, los daños y perjuicios causados al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, y el monto actualizado de la indemnización correspondiente; asimismo, se elaborará el proyecto de pliego definitivo de responsabilidades.

La resolución de inexistencia de responsabilidad o absolutoria se emite en aquellos casos en que derivado del análisis de los hechos y valoración de las pruebas aportadas, se llega a la convicción de que no existen elementos suficientes para fundar y motivar una resolución de fincamiento de responsabilidad resarcitoria, ya sea porque con las constancias y pruebas aportadas se demostró que no existió la irregularidad o en su caso, que ésta no le era imputable al servidor público o particular de que se trate.

Asimismo, la resolución puede ser de abstención de sanción, si concurren las circunstancias previstas en el artículo 58 de la LFSF, que establece para la Auditoría Superior de la Federación la posibilidad de abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando las causas de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal en la fecha en que cometa la infracción.

3.4.4. Pliego Definitivo de Responsabilidades

El pliego definitivo de responsabilidades es el documento en el que se fija en cantidad líquida el monto de la indemnización que el o los sujetos responsables deben pagar por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, el cual tiene el carácter de crédito fiscal¹²², y se deberá notificar a el o los sujetos responsables, quienes tienen un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación para cubrirlo o de lo contrario, la Tesorería de la Federación procederá a hacerla efectivo a través del procedimiento administrativo de ejecución.¹²³

Además se debe remitir un tanto autógrafo del pliego definitivo de responsabilidades a la Tesorería de la Federación para que a partir de que ésta sea notificada sea posible computar el plazo comentado de quince días naturales. Asimismo, cuando los responsables sean servidores públicos dicho pliego se debe notificar al representante de los Poderes de la Unión o de los entes públicos federales y al órgano de control interno de la adscripción del responsable.

Debemos recordar que la notificación al o los responsables debe ser personal, por lo que la Dirección General de Responsabilidades deberá actuar como se explicó al

¹²² Artículo 55 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

¹²³ Artículo 53, fracción II, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

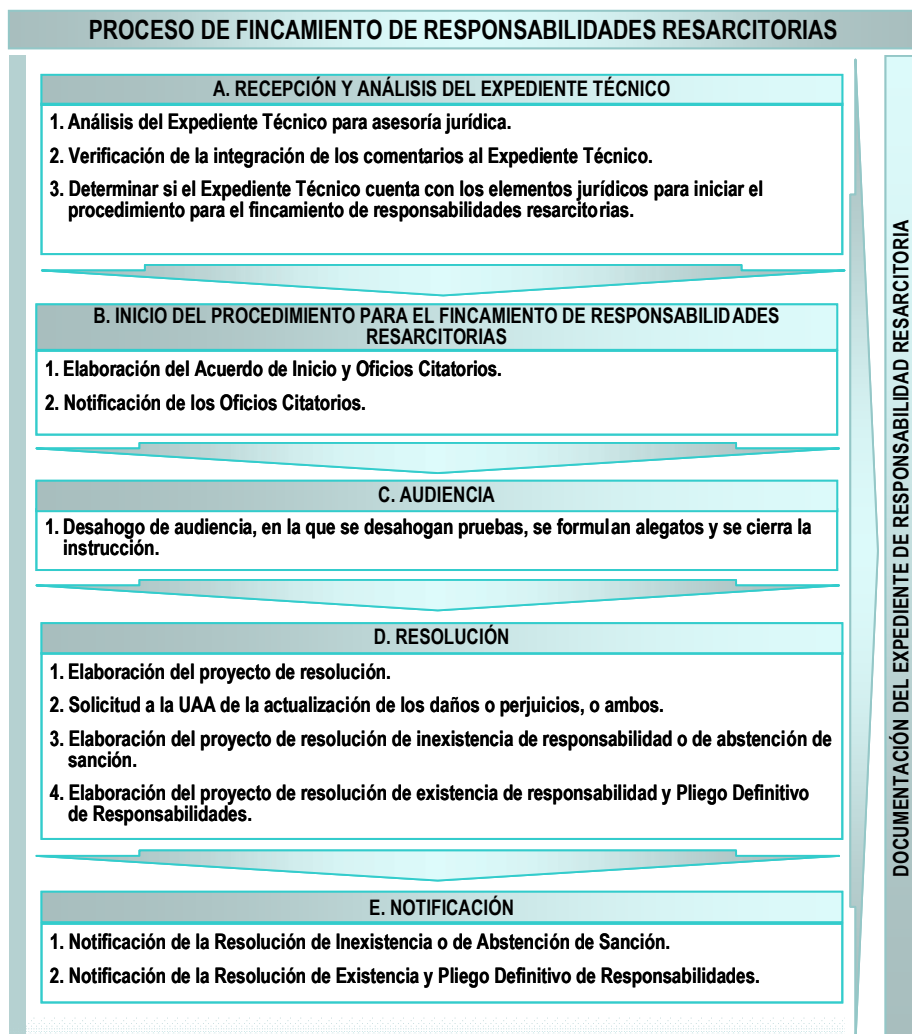
tratar sobre la notificación del oficio citatorio para audiencia, en donde se comentaron las distintas situaciones que se presentan en el caso de las notificaciones personales.

La indemnización que se señale en el pliego definitivo de responsabilidades, como lo establece la LFSF, deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, o ambos, y se actualizará para efectos de su pago, en la forma y términos que establecen los artículos 17-A y 21 del Código Fiscal de la Federación, tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Al efecto, el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación establece que el monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar, agregando que dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del período entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho período; abarcando la actualización desde el mes que debió hacerse el pago (fecha de la irregularidad) y hasta que el mismo se efectúe como lo dispone el artículo 21 del mismo ordenamiento.

El pliego definitivo de responsabilidades, como todo acto de autoridad, deberá estar fundado y motivado, y lo firma el Auditor Superior de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 3, fracciones IV y V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

| Seguimiento de Observaciones-Acciones y Fincamiento de Responsabilidades | |
|---|---|
| Proceso | Subproceso |
| Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria (FR) | Recepción y análisis del Expediente Técnico |
| | Inicio del Procedimiento Resarcitorio |
| | Audiencia |
| | Resolución |
| | Notificación |



3.4.5. Solicitud de Embargo Precautorio.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 53, fracción II, de la LFSF, el Auditor Superior de la Federación podrá solicitar a la Tesorería de la Federación que proceda al embargo precautorio de bienes bastantes de los presuntos responsables para garantizar el pago del resarcimiento correspondiente, siempre que el monto del pliego definitivo de responsabilidades esté determinado en cantidad líquida (actualizado).

A este respecto, es oportuno mencionar que la propia LFSF señala que el o los responsables podrán solicitar ante la autoridad fiscal la sustitución del embargo precautorio, por cualquiera de las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación, el cual en su artículo 141 señala como formas de garantizar el interés

fiscal: depósito en dinero, carta de crédito u otras formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; prenda o hipoteca; fianza; obligación solidaria de un tercero; embargo en la vía administrativa y títulos valor o cartera de crédito del propio contribuyente.

3.4.6. Medios de Impugnación.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 59 de la LFSF, los responsables podrán impugnar la resolución de la existencia de responsabilidad resarcitoria, así como el pliego definitivo de responsabilidades que emita la Auditoría Superior de la Federación, mediante el recurso de reconsideración, el cual se debe hacer valer dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del pliego definitivo de responsabilidades o resolución recurrida, ante ese Órgano Superior de la Fiscalización, o bien mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa¹²⁴, este último se puede interponer en un plazo de 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución mencionada.¹²⁵

Es optativo para los responsables interponer el recurso de reconsideración ante la Auditoría Superior de la Federación o acudir al juicio de nulidad, e incluso tienen la posibilidad de agotar primero el recurso de reconsideración y si no les es favorable pueden interponer el juicio de nulidad, y más aún, si éste último les fuere adverso pueden acudir al amparo; por esto la resolución que en su momento se emita así como el pliego definitivo de responsabilidades, deberán estar sólidamente fundados y motivados, en atención al principio de legalidad previsto en el artículo 16 Constitucional en el sentido de que todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado; para mayor claridad es conveniente señalar que por fundamentación se entiende la cita del precepto legal aplicable al caso, y por motivación, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la

¹²⁴ Artículo 59 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

¹²⁵ Artículo 13, fracción II, numeral a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.

La LFSF establece el trámite para el recurso de reconsideración, el cual se inicia con un escrito en el que se expresan los agravios que la resolución impugnada le causa al promovente, acompañando copia de la resolución y la constancia de notificación, así como las pruebas ofrecidas, y la Auditoría Superior de la Federación deberá resolver dentro de los sesenta días hábiles siguientes.¹²⁶

En términos de lo dispuesto por el artículo 61 de la LFSF, la interposición del recurso suspende la ejecución del pliego o resolución recurrida, siempre y cuando se garantice el pago de la sanción correspondiente, conforme lo previsto por el Código Fiscal de la Federación, es decir, mediante depósito en dinero, carta de crédito u otras formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; prenda o hipoteca; fianza; obligación solidaria de un tercero; embargo en la vía administrativa y títulos valor o cartera de crédito del propio contribuyente.¹²⁷

Cuando se logre la recuperación del importe de las sanciones resarcitorias, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá entregar dicho importe a las respectivas tesorerías de las entidades fiscalizadas que sufrieron el daño o perjuicio, el importe mencionado quedará en las tesorerías en calidad de disponibilidades y sólo podrá ser ejercido de conformidad con lo establecido en el presupuesto.¹²⁸

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 56 de la LFSF, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá informar semestralmente a la Auditoría Superior de la Federación y a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados¹²⁹, de los trámites que se vayan realizando para la ejecución de los cobros relativos a los pliegos definitivos de responsabilidades y el monto recuperado.

¹²⁶ Artículo 60 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

¹²⁷ Artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

¹²⁸ Artículo 57 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

¹²⁹ Nota: Es la encargada de la coordinación y evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con el artículo 2, fracción IV, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

3.4.7. Prescripción.

La prescripción es un medio de adquirir bienes o derechos, o de extinguir obligaciones por el simple transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley. El Código Civil Federal distingue entre prescripción positiva y prescripción negativa; la primera aplicable a la adquisición de bienes en virtud de la posesión, la segunda a la liberación de obligaciones, salvo las excepciones que establece la propia ley.

En el caso de las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades resarcitorias e imponer sanciones económicas, el artículo 63 de la LFSF prevé un plazo de cinco años para que prescriban dichas facultades; plazo que empieza a contar a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado, si fue de carácter continuo.

El plazo de prescripción se interrumpe al notificarse el inicio del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, o por cualquier gestión de cobro que realice la autoridad competente (Tesorería de la Federación) al responsable.

CAPÍTULO CUARTO

CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES A CARGO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

CAPÍTULO CUARTO

CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES A CARGO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

4.1. Ley de Fiscalización Superior de la Federación. (LFSF)

Hasta aquí se ha abordado lo que, de conformidad con el derecho vigente, se entiende por el procedimiento de fincamiento de la responsabilidad resarcitoria a cargo de la Auditoría Superior de la Federación.

Sin embargo, en este apartado resulta necesario precisar las inconsistencias que presenta el procedimiento de referencia, en virtud de que esta investigación de tesis se centra en la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para el fincamiento de responsabilidades y únicamente está facultada para fincar la responsabilidad de tipo resarcitoria. Además, resulta importante profundizar en este tema debido el interés público que representa la defensa de la hacienda pública federal.

En primer lugar, es necesario recordar que con fecha 29 de diciembre del 2000 se publicó la ley que vino a abrogar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978.

Sin embargo, el antecedente directo se encuentra en la reforma al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada oficialmente el 30 de julio de 1999 y que vino a cambiar todo el texto de dicho precepto.

Por virtud de esta reforma constitucional se crea la denominada “*Entidad de Fiscalización Superior de la Federación*”, que sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Por la importancia que tiene este texto en materia de responsabilidades relacionadas con la hacienda pública federal y aunque ya se ha hecho referencia al mismo, se transcribe de manera íntegra:

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

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

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

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

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

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y los apartados correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

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

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

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

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

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

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

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

Lo anterior significa que este órgano fiscalizador del poder legislativo federal, en caso de irregularidades detectadas en la revisión de la Cuenta Pública que hayan causado daños y perjuicios a la hacienda pública, tiene competencia para proceder a:

- Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas.
- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otro tipo de responsabilidad, en términos de lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De regreso con la LFSF, ésta señala que la finalidad de las responsabilidades que con base en ella se finquen, tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a la hacienda pública federal y a su patrimonio.

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación determina a través de “*pliegos de observaciones*” la cantidad líquida correspondiente a la presunta responsabilidad, existiendo un procedimiento para su solventación:

“Artículo 51.- La Auditoría Superior de la Federación, con base en las disposiciones de esta Ley, formulará a los Poderes de la Unión y entes públicos federales los pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, la cual deberá contabilizarse de inmediato.

Artículo 52.- Los Poderes de la Unión y entes públicos federales, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contado a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación. Cuando los pliegos de observaciones no sean solventados dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos presentados no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventar las observaciones, iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a que se refiere el siguiente capítulo, y, en su caso, aplicará las sanciones pecuniarias a que haya lugar, en los términos de esta Ley.”

En cuanto al procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias, éste, como ya se mencionó, se encuentra previsto en su artículo 53:

“Artículo 53.- El fincamiento de las responsabilidades resarcitorias se sujetará al procedimiento siguiente:

I. Se citará personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia, haciéndoles saber los hechos que se les imputan y que sean causa de responsabilidad en los términos de esta Ley, señalando el lugar, día y hora, en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor; apercibidos que de no comparecer sin justa causa, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo.

A la audiencia podrá asistir el representante de los Poderes de la Unión o de los entes públicos federales, que para tal efecto designen.

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

II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Auditoría Superior de la Federación resolverá dentro de los sesenta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará, en su caso, el pliego

definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente, a el o los sujetos responsables, y notificará a éstos dicho pliego, remitiendo un tanto autógrafo del mismo a la Tesorería de la Federación, para el efecto de que si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, éste no es cubierto, se haga efectivo en términos de ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Cuando los responsables sean servidores públicos, dicho pliego será notificado al representante de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, según corresponda y al órgano de control interno respectivo.

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

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

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

III. Si en la audiencia la Auditoría Superior de la Federación encontrara que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias.”

No obstante que en las cuestiones sustantivas se aplica lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, en cuanto al procedimiento en todo lo no previsto y por lo

que hace al recurso de reconsideración se observan las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

También es importante destacar que por disposición expresa de su artículo 55, tanto las multas como las sanciones resarcitorias tienen el carácter de créditos fiscales, correspondiendo a la autoridad fiscal federal hacerlos efectivos a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Ahora bien, el importe de las sanciones resarcitorias que se recuperen en esos términos debe ser entregado por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las respectivas Tesorerías de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que sufrieron el daño o perjuicio respectivo.

Dicho importe queda en calidad de disponibilidades y sólo puede ser ejercido de conformidad con lo establecido en el presupuesto de egresos.

El artículo 58 de la LFSF establece una dispensa por una sola vez a favor de los responsables, la cual deriva de un criterio no muy sustentable, a saber el precepto textualmente dispone:

“Artículo 58.- La Auditoría Superior de la Federación podrá abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando las causas de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal en la fecha en que cometa la infracción.”

Conforme a lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación, se abstiene de sancionar al infractor siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal en la fecha en que cometa la infracción. Sin embargo, considero que con dicha abstención se deja impune a los

infractores y las causales mencionadas no justifican la exención de la obligación de reparar el daño y perjuicio cometido en contra de la Hacienda Pública Federal, ya que, independientemente de la gravedad de los hechos y de la cuantía del daño, es de interés público reparar dicho detrimento ocasionado al Estado.

En efecto, no debemos pasar por alto que por interés público se entiende “...*el bien común notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos...*”, el cual, “...*no surge del ajuste espontáneo de intereses particulares, pasa por la mediación de una instancia que en razón de su posición específica realiza la síntesis de las voluntades individuales y define el interés común de los miembros de la comunidad.*”

En virtud de lo anterior, considero necesario que el artículo 58 de la LFSF sea derogado a fin de impedir a la Auditoría Superior de la Federación de ejercer la facultad de abstención de sanción consignada en dicho precepto legal, misma que no permite salvaguardar el interés público que nos debe de regir cuando se trata de daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, que deben ser resarcidos.

Es conveniente señalar que la nueva LFSF, presenta innovaciones interesantes que corrigen parcialmente limitaciones y deficiencias que se tenían en la anterior Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; no obstante, también subsisten limitaciones. A continuación se presentan las principales disposiciones que la citada Ley de Fiscalización establece en su ámbito operativo:

- La nueva Ley de Fiscalización elimina el Informe Previo, establecido en la anterior Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual debía ser presentado en el mes de noviembre del año en que se presentaba la Cuenta Pública; asimismo, se reduce la fecha de presentación del Informe de Resultados al plazo improrrogable que vence el 20 de febrero del año siguiente a aquél en que la Cámara, o en su caso, la Comisión Permanente, reciba la citada Cuenta Pública. De la misma manera, se establece la obligatoriedad que tiene el Poder Ejecutivo de elaborar un Informe de Avance de Gestión Financiera, por el periodo comprendido del 1° de enero

al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso, el cual deberá ser presentado a más tardar el 31 de agosto del mismo año¹³⁰, informe que se considera forma parte de la Cuenta Pública.

Derivado de las fechas de estos eventos se puede observar que las acciones de revisión a cargo de la Auditoría Superior de la Federación en muchas ocasiones se realizan a más de dos años de haberse efectuado las operaciones por parte de dependencias y entidades que auditan y su Informe de Resultados se presenta a un año tres meses después de cerrado el ejercicio fiscal a que corresponde; todo lo anterior se refleja en las siguientes desventajas:

- a) Extemporaneidad en la presentación de sus resultados.
- b) Falta de oportunidad en la realización de sus revisiones y evaluaciones.

Es conveniente hacer notar que si bien se incorpora la presentación del Informe de Avance de la Gestión Financiera, la propia Ley restringe la actuación de la Auditoría Superior de la Federación al establecer lo siguiente:

“Artículo 17.- Respecto del Informe de Avance de Gestión Financiera, la Auditoría Superior de la Federación únicamente podrá auditar los conceptos reportados en él como procesos concluidos por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales.

Al efecto, la Auditoría Superior de la Federación podrá realizar observaciones, disponiendo los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de cuarenta y cinco días para formular los comentarios que procedan.

¹³⁰ Artículo 8° de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Artículo 18.- Las observaciones a que se refiere el artículo anterior, deberán notificarse a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales a más tardar el 31 de enero del año siguiente al de la presentación de dicho informe, con el propósito de que sus comentarios se integren al Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente.”

“Artículo 30.- La Auditoría Superior de la Federación, tendrá un plazo improrrogable que vence el 20 de febrero del año siguiente a aquél en que la Cámara, o en su caso, la Comisión Permanente, reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la Comisión, el informe del resultado correspondiente, mismo que tendrá carácter público y mientras ello no suceda, la Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.”

La demora en la comunicación de resultados por parte de la Auditoría Superior de la Federación, tiene como consecuencia que algunas sanciones en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prescriban. De la misma manera, intervenir sobre hechos consumados, puede dar origen a falta de oportunidad para que realice sus acciones de fiscalización.

- La nueva Ley de Fiscalización, otorga amplias facultades a la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades resarcitorias en contra de servidores públicos, personas físicas y/o personas morales, sea en forma directa, solidaria y/o subsidiaria; así como para promover el fincamiento de la responsabilidad administrativa sancionatoria ante la Secretaría de la Función Pública u órganos internos de control.
- Se otorgan a la Auditoría Superior de la Federación facultades para solicitar información a instituciones financieras y de crédito, siempre y cuando la misma esté relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, con la única restricción de mantener reserva o secrecía hasta que no se derive de su

revisión al señalamiento de observaciones en el informe de resultados, el fincamiento de responsabilidades o la denuncia penal correspondiente.

Por otra parte, y a manera de consideraciones sobre el procedimiento de responsabilidad resarcitoria federal, a continuación se señalan las siguientes:

- El procedimiento de referencia es de tipo administrativo y se encuentra regulado en la LFSF, además de que se encuentra desarrollado en un reglamento.
- Si la responsabilidad resarcitoria es un crédito fiscal, el plazo de 15 días que tiene la Tesorería de la Federación para tramitar el procedimiento administrativo de ejecución es insuficiente, dado que se tienen 45 días para impugnar o consentir dicho crédito, de conformidad con el artículo 13, fracción I, numeral a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- De manera incorrecta y por demás violatoria de la esencia y finalidad que persigue la determinación de una responsabilidad de este tipo, se permite de la dispensa de la sanción, aunque con la aclaración de “*por una sola vez*”. Lo anterior, en virtud de que dicha dispensa como facultad discrecional, dejaría impune a los infractores y las causales mencionadas no justifican la exención de la obligación de reparar el daño cometido en contra de la Hacienda Pública Federal, ya que, independientemente de la gravedad de los hechos y de la cuantía del daño, la afectación causada, así como la reparación del detrimento ocasionado al Estado son de interés público. Además, y también incorrectamente, se precisa que será la Auditoría Superior de la Federación la que determine si hubo o no la comisión de algún delito, sin establecer las bases para dichos casos.
- En el texto de la LFSF se reconoce que la responsabilidad resarcitoria es exclusivamente de naturaleza administrativa; sin embargo, se considera que también tiene características de la responsabilidad civil, como se detallara más adelante.

4.2. Naturaleza Jurídica del Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria.

Todo procedimiento administrativo mediante el cual una autoridad del mismo tipo determine y, en su caso, imponga algún tipo de sanción, es individual y por lo mismo reviste una connotación distinta a la de cualquier otro del que se derive un acto de la misma naturaleza.

Aquí se hace referencia a las autoridades ejecutivas, pertenecientes al aparato de la administración pública que tienen el facultad de dictar un acto que afecta la esfera jurídica de un particular con especiales características y que, por lo mismo, no tiene, sino que debe ser resultado de un procedimiento que desarrolle en cierta forma y con ciertos matices la función jurisdiccional.

En la época actual, considero que las concepciones clásicas de acto y de procedimiento administrativo deben ser más amplias y no limitarlas a esquemas teóricos que han sido rebasados por la realidad social.

Hoy en día no podemos evitar hacer el planteamiento de que cuando una autoridad administrativa aplica una sanción, derivada de un procedimiento en el que existe una pugna de intereses, y que se ha desarrollado con una secuela procesal determinada, observando requisitos y formalidades esenciales para garantizar la legalidad y la seguridad jurídica del presunto responsable, se está ante el ejercicio de una función jurisdiccional ejercida por el órgano administrativo.

Para abordar con precisión el tema que ocupa en este apartado, primeramente se hace referencia a los supuestos del planteamiento.

Después de analizar los distintos y variados conceptos, se concluye que, tradicionalmente se ha definido el acto administrativo como el resultado de la función administrativa y que se caracteriza por ser una acto jurídico de derecho público emanado de un órgano competente del Estado investido de autoridad, el cual de manera unilateral va a producir consecuencias de derecho en busca de la finalidad de satisfacer el interés general.

Cuando el particular acciona a la administración para obtener un permiso, una licencia o una autorización, o cuando el Estado realiza una expropiación u otorga una concesión, se desarrolla un procedimiento que tiende a la emisión de un acto jurídico unilateral: el acto administrativo.

En un sistema dónde impera el Estado de Derecho, se permite que los gobernados afectados o con interés legítimo en esos actos, tengan a su alcance los medios legales para impugnarlos, para que en su caso, y ante alguna irregularidad o ineficacia, hacerlos acordes con las previsiones que contiene la norma.

De esta forma la actuación cotidiana del Estado frente a los gobernados se hace más palpable a través de sus órganos ejecutivos, cuando la administración pública emite esta variedad de actos.

Pero existe otro tipo de actos que el sistema normativo prevé y permite su emisión y aplicación por parte de la administración pública: el acto sanción.

El autor, García Maynez define la sanción como la *"...consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado. A la norma que establece la sanción suele llamársele sancionadora"*.¹³¹

Para Mario I. Álvarez Ledesma la sanción *"...es la pena o el castigo que con carácter coercitivo establece un sistema jurídico para el supuesto de que se incumpla con lo dispuesto en una norma. Luego entonces, la sanción impuesta por el Derecho es coercitiva, esto es, puede aplicarse utilizando la fuerza. La coacción es un elemento de la sanción, pero no es la sanción misma"*.¹³²

La sanción es la reacción jurídica frente a la conducta ilícita o antijurídica. Cuando una persona viola lo preceptuado en una norma jurídica, se produce el acto ilícito o antijurídico.

¹³¹ García Maynez, Eduardo *"Introducción al Estudio del Derecho"*, editorial Porrúa, 30ª ed., México, 1979, págs. 295 y 296.

¹³² Álvarez Ledesma, Mario I., *"Introducción al Derecho"*, editorial McGraw Hill, 1ª ed., México, 1995, pág. 219.

Sin embargo y como señala el mismo Álvarez Ledesma, no toda violación a la norma deviene necesariamente en una sanción:

*“Para que esta se dé habrá de estar estipulada en la norma violada o en una norma relacionada con ella. Es así como se cumple con una de las condiciones de la seguridad jurídica brindada por el Derecho. Dicho de otro modo, toda sanción tiene como presupuesto necesario un acto ilícito, antijurídico o delito. Sin embargo, el planteamiento contrario de la afirmación anterior no conduce a una conclusión correcta. De tal modo, si bien es cierto que toda sanción presupone un ilícito, no todo ilícito presupone una sanción”.*¹³³

La conducta es antijurídica porque así lo prescribe la norma y para lo cual, cuando así sucede, establece una sanción. El Estado tiene interés de sancionar, a través del derecho, aquellas conductas que lesionan finalmente la convivencia y paz sociales.

Ahora bien, cuando esa conducta ilícita produce un daño o una afectación en la persona o sujeto pasivo, surge la indemnización.

El autor, Álvarez Ledesma expone también que indemnización es un concepto jurídico complementario entendido como *“la obligación que surge como consecuencia de esa conducta ilícita a cargo del infractor y, por tanto deudor, de volver a situación jurídica afectada a su estado original”.*¹³⁴

Ante la imposibilidad de reestablecer las cosas al estado original que tenían antes de la conducta ilícita, surge la necesidad de realizar algo equiparable para satisfacer el interés jurídico afectado. Es entonces cuando se da la noción de resarcimiento, de pago de daños y perjuicios.

En ese sentido, la finalidad del procedimiento de responsabilidad resarcitoria previsto en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación es reestablecer la

¹³³ *Ibidem*, pág. 221.

¹³⁴ *Ibidem*, pág. 235.

afectación que sufrió la hacienda pública por la conducta irregular de servidores públicos y particulares.

Si con dicha conducta se da otro tipo de responsabilidad como la penal o la estrictamente disciplinaria (administrativa), se tendrá que fincar por separado, de conformidad con la legislación aplicable a cada caso.

De tal suerte, lo resarcitorio implica una restitución en cantidad líquida por el monto de daño histórico sufrido, más la actualización necesaria por el tiempo transcurrido entre el daño y la resolución.

La responsabilidad se fija como una obligación de restituir las cosas al estado que tenían antes de que se produjera la conducta irregular, mediante el pago (voluntario o forzoso) de la cantidad determinada por efectos de la resolución.

Es un tipo de responsabilidad subjetiva porque además del daño material, es imprescindible demostrar o acreditar la irregularidad desplegada por el sujeto activo o presunto responsable de la afectación a la hacienda pública.

Pero lo importante aquí no es tanto identificar el fondo de la cuestión planteada, sino la forma en que el procedimiento llevado a cabo por la autoridad administrativa resuelve la responsabilidad sobre los sujetos acusados de haber realizado con su conducta irregular una afectación a la hacienda pública, por lo que se trata de resolver un tipo de responsabilidad en donde se da un claro conflicto de intereses.

Es más, se podría señalar que ante cualquier fincamiento de responsabilidad de servidores públicos, y más aún tratándose de particulares involucrados, siempre existe la concurrencia de intereses antagónicos.

Derivado de lo anterior, se concluye que se está en presencia de un procedimiento administrativo desde el punto de vista formal o del órgano estatal que lo desarrolla; y, jurisdiccional, desde el punto de vista material o derivado de su contenido, trámite y efectos jurídicos.

En este sentido, se esta ante la presencia de procedimientos llevados a cabo por la autoridad administrativa, que tienen una naturaleza jurisdiccional y que de fondo se trata de una resolución que contiene una valoración que determina una situación jurídica particular.

Se reitera que es necesario ampliar la concepción de lo que es un procedimiento administrativo y retomar las situaciones que se dan en la realidad cuando se faculta a una autoridad administrativa a instaurar un procedimiento que va a resolver una determinada sanción (función materialmente jurisdiccional).

En estos casos, es cuando surge un tipo de procedimiento administrativo mediante el cual se realiza una función de naturaleza jurisdiccional con la finalidad de respetar las garantías de legalidad y seguridad jurídica a los presuntos responsables.

En este sentido, es importante que dentro del procedimiento administrativo que resuelve la Auditoría Superior respecto de las probables responsabilidades resarcitorias de algún servidor público sean admitidos los incidentes de previo y especial pronunciamiento que suspenden la tramitación de dicho procedimiento, por lo que sería necesario reformar lo previsto en el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que, como se había mencionado anteriormente, no permite la admisión de ese tipo de incidentes.

4.3. Naturaleza Jurídica de la Responsabilidad Resarcitoria.

Se considera importante este planteamiento, en virtud de que ya no se trata tan sólo de indicar si estamos en presencia de un procedimiento administrativo o de tipo jurisdiccional, sino, en esencia, de conocer en realidad ante qué tipo de responsabilidad nos encontramos.

En el Capítulo Primero se hizo referencia a los tipos de responsabilidad de los servidores públicos que, tradicionalmente se han reconocido:

- Política.
- Penal.
- Civil.
- Administrativa.

En ese apartado se ha tratado lo relativo a sus características, efectos y procedimientos por los cuales se resuelve su fincamiento.

El criterio de la doctrina e incluso de la Suprema Corte de Justicia es en el sentido de que cada tipo de responsabilidad obedece a una causa distinta y genera consecuencias a su vez diferentes.

1. La responsabilidad política se presenta respecto a ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, cuando incurren en la comisión de actos y omisiones que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y la consecuencia más trascendente será la pérdida de su calidad de servidor público así como su vulnerabilidad frente a las leyes civiles, penales y administrativas como sanción inmediata.
2. La responsabilidad penal es aplicable a servidores públicos que incurran actos a los que la ley califique como delitos y los sancione como tales, haciéndose acreedores a las penas correspondientes.
3. La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública.
4. La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

Luego entonces, si bien entre esos tipos de responsabilidad existe un sistema procedimental independiente y autónomo entre sí, lo determinante es que cualquier

falta cometida por el servidor público en el desempeño de la función pública lo hace responsable desde el punto de vista administrativo, sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal, e inclusive y de acuerdo a los supuestos, de índole política.

Esto es, en principio, cualquier conducta ilícita o antijurídica del servidor público en ejercicio o con motivo de su labor como tal será responsabilidad administrativa.

Pero además, tendrá que analizarse si independientemente de esa responsabilidad se incurre en alguna de otro tipo, ya sea penal, civil o incluso política.

Aquí lo interesante es saber que el criterio sustentado por nuestro más alto tribunal, confirmado por la doctrina, es en el sentido de que siempre que se cause un daño o afectación de tipo patrimonial se está en presencia de la responsabilidad civil.

El problema es que en la práctica, como se trata de función pública, si el servidor público causa un daño, en principio se considera que es responsabilidad administrativa, por la calidad del sujeto activo o por el tipo de daño causado: en el patrimonio público.

Sin embargo, cuando el daño se comete en el patrimonio de los particulares es entonces cuando se afirma que estamos en presencia de una responsabilidad de tipo civil; es decir, regulada por las normas específicas y que se tramita mediante un juicio ante un órgano jurisdiccional.

La denominada *Responsabilidad Patrimonial del Estado* así opera.

Como ya se trató en el Capítulo Primero, la responsabilidad civil puede ser:

- Subjetiva, y
- Objetiva.

La primera, requiere además de la conducta del sujeto activo, mientras que en la segunda solo basta la comprobación del daño causado.

Pero, en ambas hay responsabilidad civil, esto es, la obligación de reparar por los daños y perjuicios causados a otro.

Pues bien, la responsabilidad resarcitoria siempre es obligación de reparar: de resarcir por los daños y/o perjuicios ocasionados en la hacienda pública.

Pero mientras que la responsabilidad patrimonial del Estado es siempre civil, objetiva y con respecto a los particulares, la resarcitoria en principio es administrativa, subjetiva-objetiva y con respecto a la hacienda pública.

Resulta importante establecer aquí el tipo de consecuencia que genera la denominada responsabilidad resarcitoria y después, la finalidad que busca la sanción que se resuelve por esa vía.

De acuerdo con el autor Álvaro Castro Estrada, los antecedentes jurisprudenciales en México en materia de responsabilidad civil por parte del Poder Judicial o responsabilidad directa del Estado por parte del Tribunal Fiscal de la Federación, en realidad son pocos e insustanciosos.

Siendo tan escaso el número de precedentes jurisprudenciales se pueden agrupar en las siguientes resoluciones:

1. Requisitos de la responsabilidad civil.
2. Competencia para conocer de los casos presentados.
3. Reconocimiento de la procedibilidad civil en vía distinta a la del amparo
4. Reparación del daño en materia penal (responsabilidad civil) y daño moral y,
5. Aplicación del Artículo 1927 anterior a la reforma de 94

Requisitos de la responsabilidad civil.

“Dicha ejecutoria establece los requisitos referidos por el artículo 1928 (antes de su reforma) en cuanto a la responsabilidad subsidiaria del Estado.”

La tesis pretende determinar que por mérito del principio de subsidiariedad no es posible demandar simultáneamente al funcionario directamente infractor por sus actos y al Estado en forma subsidiaria, sino que es preciso hacerlo directamente al funcionario y sólo que se demuestre posteriormente que el funcionario no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado, podrá demandarse al Estado.

Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época 5ª. Tomo XCIX. Página: 1697.

DAÑOS CAUSADOS POR LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE RESPONDER DE LOS.- “Para que exista, conforme al artículo 1928 del Código Civil, la responsabilidad subsidiaria del Estado⁰, por actos de sus funcionarios se requiere:

- a) Que un funcionario cause daño;
- b) Que este daño se origine en el ejercicio de las funciones que le estén encomendadas.
- c) El carácter de subsidiario de esta responsabilidad sólo podrá hacerse efectiva, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado, lo que quiere decir que este tercer requisito que señala el precepto solamente se cumple cuando el que resulte lesionado en sus intereses, ejercita la acción principal, frente al causante de los daños, y que, no habiendo obtenido satisfacción o habiéndola logrado sólo en parte por insuficiencia de los bienes del responsable principal, obtiene por este hecho la mejor demostración de la insolvencia del funcionario responsable, por tanto, la prueba jurídica suficiente y eficaz para demandar subsidiariamente por los daños causados por sus funcionarios en ejercicio de las funciones que le estén encomendadas sino cuando el lesionado en sus intereses haya ejercitado la acción principal sin haber obtenido integra reparación o la que ha obtenido es insuficiente, y si esta justificada en autos, que el actor hubiese ejercitado la acción principal contra el obligado en primer término,

se impone la conclusión jurídica de que no tiene derecho a demandar subsidiariamente al estado.

2. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CASOS PRESENTADOS

La siguiente ejecutoria se refiere al problema que se presenta en materia de competencia, por la aplicación de la denominada “doble personalidad del estado”; de manera tal que se consideró que la Suprema Corte de Justicia no era competente para conocer de una demanda en la vía ordinaria civil, promovida en contra del Estado, ya que no se surtían los supuestos de competencia privativa de la Corte, conforme al artículo 105 entonces vigente de la Constitución. Bajo esta apreciación en el sentido de que la Federación “no está colocada en el mismo plano que la parte demandante”, por muchos años no fue posible demandar la responsabilidad subsidiaria del Estado que establecía el artículo 1928 del Código Civil.

IUS4: 155687

FEDERACIÓN, LA SUPREMA CORTE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE UN JUICIO ENTABLADO EN CONTRA DE AQUÉLLA, POR DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS POR ACTOS DE EMPLEADOS O FUNCIONARIOS.-“La Suprema Corte de Justicia no es competente para conocer de una demanda en la vía ordinaria civil, promovida en contra del Estado, representado por el Procurador General de la República, sobre pago de daños y perjuicios, que se dicen ocasionados por actos cometidos por funcionarios o empleados del Estado mexicano, ya que aun cuando estuviera satisfecha la condición que establece el artículo 1928 del Código Civil del Distrito Federal para reclamar al Estado la responsabilidad subsidiaria que el mismo precepto indica, esto es, cuando los funcionarios directamente responsables no tengan bienes o los que tengan no sean suficientes para responder del daño causado, puesto que no se surte la competencia privativa de la Suprema Corte, conforme al artículo 105 de

la Constitución General de la República, según lo ha interpretado aquel alto tribunal, sosteniendo la tesis de que la Federación es parte en toda controversia judicial en que se discutan derechos y obligaciones que correspondan a esa entidad, provenientes ya sea de actos contractuales, ya de disposiciones civiles ajenas a las que rigen los contratos, pero siempre referentes a la relación que la Federación se ve en la necesidad de mantener en un contrato, ni en la contienda en que la Federación tiene que defender un interés como persona moral de Derecho Público, en el mismo plano de los particulares, sino que se demanda a la Federación en su calidad de poder público, y la Federación no está colocada en el mismo plano que la parte demandante, porque no puede operar como persona moral de Derecho Público, al defenderse de una responsabilidad que se le exige como órgano del Estado”.

Instancia: Tercera Sala.

Precedentes: TOMO XLII, pág. 2275.-Caravantes vda. De Median Elodia.-13 de noviembre de 1939.-Unanimidad de diecisiete votos.

Publicación: Semanario Judicial de la Federación. 5a. Época, Tomo XLII, pág. 2275.

Responsable: ELB.

Como se sabe, el artículo 105, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de ciertos asuntos en que la Federación sea parte, cuando ameriten interés y trascendencia. En la ejecutoria siguiente considera la Corte –con razón- que tales calificaciones no se surten cuando se demanda la responsabilidad civil de un magistrado de circuito y un juez de distrito derivada del ejercicio de sus atribuciones. Como consecuencia de tal apreciación, se resuelve que corresponde al juez de distrito conocer de tal negocio, lo que constituye un precedente de importancia para que no se solicite la intervención de la Corte en casos iguales o semejantes.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 8A. Tomo: I Primera parte-1. Tesis: s/n. Página: 31.

IMPORTANCIA TRASCENDENTE PARA EL INTERÉS NACIONAL. NO EXISTE CUANDO SE DEMANDA POR RESPONSABILIDAD CIVIL A MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y A JUECES DE DISTRITO DERIVADA DEL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES, Y A LA FEDERACIÓN EN FORMA SUBSIDIARIA.-"La

afectación a la soberanía nacional que reviste importancia trascendente para los intereses de la Nación, no se da cuando se demanda la responsabilidad civil de un magistrado de circuito y de un juez de distrito, derivada del ejercicio de sus atribuciones, toda vez que la resolución que llegue a dictarse, aun siendo condenatoria, sólo afectaría directamente el interés individual de los funcionarios judiciales demandados, pero no el poder de la Nación mexicana para autodeterminarse con base en la Ley Suprema; asimismo, la afectación que pudieran sufrir los órganos de la autoridad estatal con una resolución judicial contraria a sus titulares, no causará daño a las facultades constitucionales y legales de los mismos, en virtud de que la materia de la controversia civil se cifra en la conducta de las personas físicas que fungen como titulares, pero no se cuestionan las atribuciones legales o constitucionales, ni al propio órgano de autoridad. Finalmente, la afectación que pudiera tener la Federación (como entidad política y jurídica que representa a la Nación) en su patrimonio, en caso de resultar condenada al pago de daños y perjuicios, como responsable subsidiaria de los funcionarios judiciales federales demandados, tampoco reviste al asunto de importancia trascendente para el interés nacional, porque la materia del conflicto no menoscaba sus atribuciones constitucionales ni afecta el funcionamiento de la forma de gobierno o su dominio sobre la zona federal; consecuentemente, el conocimiento de tales negocios corresponde al juez de distrito y no al Pleno de la Suprema Corte en única instancia".

Precedentes: Varios 5/87. Trámite al juicio ordinario civil federal 2/87 del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Nuevo León. 16 de febrero de 1988. Unanimidad de veintiún votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón

León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos. Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schimill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Juan Días Romero. Secretario: José Luis Rodríguez Santillán.

No. Registro: 170,606

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVI, Diciembre de 2007**

Tesis: P. XLI/2007

Página: 30

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. QUIENES DESEMPEÑEN UNA COMISIÓN DE CUALQUIER NATURALEZA POR CUENTA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, AUNQUE NO SEAN SERVIDORES PÚBLICOS, QUEDAN SUJETOS A LAS LEYES RELATIVAS.

Conforme al primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la locución "comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal" significa la transferencia de recursos públicos de la Federación a una persona, incluso de carácter particular, para que realice un servicio público. Al utilizar la palabra "comisión", comprende a todas aquellas personas que reciban una encomienda para realizar alguna actividad, de cualquier naturaleza, por cuenta de la administración pública federal, y desde luego que tengan capacidad jurídica para obligarse, de manera que aun quienes no sean servidores públicos quedan sujetos a la observancia de las leyes que en materia de responsabilidades pormenorizan la aplicación del referido artículo constitucional.

Amparo en revisión 1927/2005. Jorge Joaquín Ignacio Serrano Limón. 10 de octubre de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Juan Días Romero,

Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número XLI/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

3. RECONOCIMIENTO DE LA PROCEDIBILIDAD DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN VÍA DISTINTA A LA DEL AMPARO

Las próximas dos ejecutorias no solamente coinciden en las materias que tratan, sino prácticamente también en sus fechas de resolución. La primera se presenta en el estado de Veracruz y la segunda en el estado de San Luis Potosí. En ambos casos se trata de emolumentos a servidores a quienes no se les cubrió en su oportunidad. Las resoluciones invocan el principio de amparo, en virtud del cual el sobreseimiento no prejuzga sobre la responsabilidad civil en que incurran las autoridades responsables, al tiempo de señalar la posibilidad de demandar por la vía adecuada la indemnización correspondiente.

1. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 5A. Tomo: LXXII. Página: 4987.

AYUNTAMIENTOS, SUSPENSIÓN DE LOS MIEMBROS DE LOS. LEGISLACIÓN DE VERACRUZ.-“De acuerdo con la fracción XVIII del artículo 87 de la Constitución Política del estado de Veracruz, el gobernador de esta entidad disfruta de la facultad de proponer a la legislatura, o en receso de ésta, a la diputación permanente, la suspensión de los miembros de los ayuntamientos que abusaren de sus facultades; pero esta facultad no puede calificarse como ilimitada, ya que se halla condicionada por la fracción VII del artículo 68 del mismo cuerpo de leyes, en el que, como facultad y obligación de la legislatura, se indican: suspender definitivamente, previa formación de proceso, a los miembros de los ayuntamientos, cuando abusen de sus facultades y suspenderlos provisionalmente, hasta por tres meses, por sí, o a petición del Ejecutivo, cuando se juzgue

indispensable para la práctica de alguna diligencia. De lo anterior se deduce que la suspensión decretada sin el requisito de la instrucción del proceso, es violatoria de garantías, más aún, si el decreto de la suspensión no expresa el fundamento de tal determinación. El amparo promovido por personas que hubieren sido suspendidas de cargos municipales, si al tiempo de ser resuelto, el ejercicio de las funciones para las que fueron elegidas, ya expiró, no obstante lo indebido de aquella suspensión, debe sobreseerse, pero este sobreseimiento no prejuzga acerca de la responsabilidad civil en que incurran las autoridades responsables, por lo que concierne a la percepción de emolumentos, y si bien el juicio de garantías no es el medio apto para reclamar tal percepción, esto no significa que los interesados, si lo juzgan conveniente, no puedan demandar el pago de la indemnización por los daños y perjuicios de carácter patrimonial, que pudieran haberles ocasionado las mencionadas autoridades.”

Precedentes: Tomo LXXII. Vargas Luis y Coags. Pág.4987. 12 de junio de 1942. Cuatro votos. Tomo LV, Pág.2791. Tomo LVI, Pág. 2358. Tomo LVII, Pág. 498. Tomo LX, Pág. 825. Tomo LX, Pág. 1297. Tomo LXIII, Pág. 1452 2 Tesis. Tomo LXV, Pág. 2734. Tomo LXVIII, Pág. 2435. Tomo LXIX, Pág. 805.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 5A. Tomo: LXXIII. Página: 2516.

DERECHOS POLÍTICOS, EMOLUMENTOS INHERENTES A LOS.—“De acuerdo con los artículos 9o., fracciones I y II, y 10, fracción III, de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, son prerrogativas de los ciudadanos vota y ser votados para los cargos de elección popular, es obligación de los mismos desempeñar los cargos para los que fueron electos y el derecho a percibir emolumentos, es accesorio al desempeño del cargo; de tal manera que tiene el derecho de cobrarlos quien haya desempeñado el mismo, y viceversa, carece de ese derecho, quien no lo haya hecho, no obstante que debió haberlo desempeñado. Ahora bien, esto no prejuzga sobre la responsabilidad civil en que incurran las autoridades que disuelvan un ayuntamiento, por lo que concierna a la privación de los emolumentos inherentes a la prestación de las funciones, que pierdan las personas titulares de esos cargos, pues si bien la vía de amparo no es

el medio apto para reclamar esa privación de emolumentos, esto no quiere decir que el interesado, si lo juzga conveniente, no pueda demandar el pago de la indemnización de daños y perjuicios de carácter patrimonial que pudieran haberle ocasionado las autoridades responsables”.

Precedentes: TOMO LXXIII, pág. 2516. Cerda José L. y coags. 29 de julio de 1942, Tres votos.

4. REPARACIÓN DEL DAÑO EN MATERIA PENAL (RESPONSABILIDAD CIVIL) Y DAÑO MORAL

El precedente que en seguida se cita, nos recuerda a aquellos que fueron innovadores de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en Francia. En efecto, se trata de un clásico ejemplo de concurrencia de responsabilidades entre el funcionario y el Estado, ya que en el cumplimiento de un servicio público el empleado ocasionó daños, pero precisamente en el ejercicio de una función específica. Se trata del caso *Anguet* ya comentado antes –en el capítulo II- cuando nos referimos al sistema francés. La consecuencia es que el infortunado empleado público tendrá que pagar la indemnización como reparación del daño –por su aparente delito- y no el Estado. Pero la situación es aún más difícil para el particular lesionado y demandante que deberá esperar a demostrar que el empleado público respectivo no tenía los recursos económicos suficientes y necesarios para cubrir la reparación –que en el caso penal tiene el carácter de sanción pública- y, posteriormente, actuar contra el estado para igual propósito.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 7A. Volumen: 36. Parte: Sexta. Página: 122.

REPARACIÓN DEL DAÑO EXIGIBLE AL ESTADO Y MUNICIPIOS. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA).–“No es violatoria de garantías la sentencia que condena a un empleado del Estado a la reparación del daño, aun cuando el delito lo hubiere cometido con motivo y en desempeño de sus servicios, en virtud de que conforme a la fracción VI del artículo 32 del Código de Defensa Social del Estado de Puebla, la responsabilidad del Estado o Municipio para pagar la citada reparación, es subsidiaria y no solidaria, teniendo el carácter de sanción

pública en relación al funcionario o empleado y de responsabilidad civil proveniente de delito en cuanto a las entidades de que se trata”.

Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

Precedentes: Amparo directo 254/71. Agustín Obregón Cecenes. 29 de septiembre de 1971. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos.

La ejecutoria que se reproduce a continuación de cuenta de un asunto en el que el promovente equivoca la vía para demandar la indemnización del daño que le han ocasionado. Se explica en ella que la reparación del daño en el proceso penal, únicamente se da cuando existe un delito de por medio, ya que de otra suerte, la vía procedente es la civil, y en el caso particular se remite al artículo 1913 que, como hemos visto y así lo señala la ejecutoria siguiente, trata sobre los casos de responsabilidad objetiva por la aplicación de la teoría del riesgo creado. Casos en los cuales sólo hubiera bastado acreditar el daño, ya que la responsabilidad se produce aunque no se obre ilícitamente, a menos que se demuestre que el daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 7A. Volumen: 51. Parte: Segunda. Página. 27.

REPARACIÓN DEL DAÑO, INOPERANCIA DE LA, SIN DELITO.—“Si no se promovió juicio apoyándose en la teoría del riesgo creado o responsabilidad objetiva a que se refiere el artículo 1913 del Código Civil, y el incidente promovido por la persona cuyos bienes resultaron dañados fue en contra de persona diversa del inculpado y relativo a la reparación del daño proveniente del delito, debe decirse que en los términos del artículo 32 del Código Penal Federal, no es la responsabilidad de un tercero la que prevé ese precepto cuando no existe la comisión de un delito, habida cuenta de que al no darse éste, menos aún puede condenarse a un tercero al pago de la reparación del daño dentro del incidente; tanto más, cuanto que, tratándose del Estado, según la fracción VI del invocado artículo 32, está obligado a reparar el daño, subsidiariamente, por sus funcionarios y empleados, debiendo entenderse tal disposición en el sentido de que la

obligación subsidiaria subsiste cuando exista la comisión del delito y se ha condenado al inculpado a reparar el daño, reparación ésta que tiene el carácter de pena pública”.

Precedentes: Amparo directo 2708/72. Pablo Vázquez Huitrón. 12 de marzo de 1973. 5 votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

La siguiente ejecutoria se dicta en el Estado de México y contiene aspectos interesantes que comentar. Se trata de un asunto todavía en el ámbito de actuación de la Administración Pública –Ejecutivo Estatal- ya que es el Ministerio Público correspondiente quien ejercita la acción penal en contra de una persona, sin ser –según lo afirma la sentencia- responsable de un delito. Derivado del daño y perjuicio que se le infiere con tal proceder, el individuo demanda la reparación del daño moral que se le causó. Aun cuando, como se desprende de la resolución que comentamos, se le infirieron también daños y perjuicios materiales que no hubiera tenido que padecer sin o se hubiese presentado tal incidente, como son haber dejado de percibir su salario y pagar los honorarios de un abogado que le llevara el caso. Por lo que hace al descrédito al que se alude, sí estaríamos –en principio- en un supuesto típico de daño moral. Lo cierto es que el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, resuelve que el Poder Judicial del Estado de México es competente para conocer este negocio, aunque no tengamos información sobre el resultado del mismo.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 8A. Tomo: VI Segunda parte-2. Página: 503.

DAÑO MORAL. COMPETENCIA PARA LA DEMANDA INTERPUESTA CONTRA FUNCIONARIOS ESTATALES. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).-

“Cuando las prestaciones reclamadas por el actor no las hace derivar de la relación laboral, sino del hecho de haber estado privado de su libertad a virtud del ejercicio de la acción penal efectuada en su contra por la demandada, esto es, no se demanda el pago de prestaciones de naturaleza laboral, sino de unas vinculadas con el hecho de que se haya ejercitado acción penal en su contra, sin ser responsable de un delito y a causa de ello, dejó de percibir su salario por el

tiempo de su detención, tuvo que contratar los servicios de un abogado y fue objeto de descrédito, lo cual le causó un daño moral y fundó la acción en la responsabilidad civil de los funcionarios del Estado, prevista en el artículo 1757 del Código Civil que dispone: “El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por los funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado”, es competente el Poder Judicial del Estado de México para conocer de este negocio, conforme a lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley Orgánica de esta institución que dispone: “Corresponde a los Tribunales de Justicia del Estado en los términos de la Constitución Política Local, la facultad de aplicar leyes en asuntos civiles y penales del fuero común, lo mismo que en los asuntos del orden federal, en los casos en que expresamente los ordenamientos legales de esta materia les confieran jurisdicción”.

Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito.

Precedente: Amparo en revisión 19/90. Irineo Díaz Terrón. 19 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Vega Sánchez. Secretario: José Luis Flores González.

De conformidad con la LFSF y desde el punto de vista de la autoridad administrativa, el procedimiento de responsabilidad resarcitoria persigue:

1. Conocer de conductas irregulares cometidas por servidores públicos y particulares.
2. Determinar si con esos hechos se produjo un daño o perjuicio a la hacienda pública federal.
3. Imponer en consecuencia una sanción que permita resarcir o reparar esa afectación patrimonial.

4. Con ello, la autoridad no prejuzga sobre otro tipo de responsabilidad en que hayan incurrido los servidores públicos.

Ciertamente, en todos los casos de esta naturaleza ya existe en principio una responsabilidad de tipo administrativa: en otras palabras, siempre que se determine la responsabilidad resarcitoria, ésta lleva implícita la configuración de la responsabilidad administrativa, por la simple conducta irregular del servidor público, o, en su caso, debe promoverse ante autoridad competente.

Sin embargo, la determinación de responsabilidad administrativa y resarcitoria no se producen de manera simultánea.

Es más, la autoridad administrativa que resuelve una y otra es distinta bajo procedimientos diferentes.

Como reconoce la doctrina, hay responsabilidad civil siempre que exista la obligación de reparar los daños causados a otro, entonces la responsabilidad resarcitoria es civil y no administrativa.

En el caso de las responsabilidades administrativas promovidas por la ASF, si lo trascendente para la responsabilidad resarcitoria es la acción de reparar la afectación a la hacienda pública y no tanto satisfacer el orden y la disciplina con que debe desempeñarse el servidor público en su labor, entonces estamos en presencia de responsabilidad civil y no administrativa.

Y, finalmente, si con el resarcitorio o reparación que puede ocurrir antes de que la autoridad administrativa conozca de los hechos, desaparece la responsabilidad resarcitoria, estamos en presencia de responsabilidad civil y no administrativa.

Además, se debe recordar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 109 prohíbe expresamente la aplicación de responsabilidades de la misma naturaleza:

“No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”.

Ahora bien, si siempre que se genera responsabilidad resarcitoria ya existe responsabilidad administrativa al fincarse ambos procedimientos se producirá una violación al texto constitucional en el caso de aplicarse dos resoluciones aparentemente.

Pero, lo interesante es que son de la misma naturaleza, se trata de responsabilidades distintas con efectos también diferentes.

México necesita gobiernos comprometidos con el desarrollo económico y social, que actúen con base en los principios éticos que demanda la nueva gestión pública y la población en general.

El verdadero sustento de la autoridad lo constituye la confianza ciudadana, y ésta encuentra su mejor soporte, en un sistema sólido y transparente de rendición de cuentas impulsado por las tareas de la fiscalización superior, cuya estructura institucional la integran las entidades de fiscalización de los Congresos Estatales, y la Auditoría Superior de la Federación, en el caso de los fondos públicos federales.

La lucha contra la corrupción y la impunidad, la cultura de la legalidad y el impulso a los valores en el ejercicio público, deben ser el eje fundamental para potenciar la confianza de la sociedad.

Por ello, la Auditoría Superior de la Federación está consciente del papel fundamental que le corresponde desempeñar, como espejo y conciencia de la sociedad que hacen viable el mejoramiento del Estado.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA En México siempre ha existido la necesidad de incorporar un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, con la finalidad de salvaguardar la función pública.

Desde la época prehispánica y reafirmado en la colonial, se consideró un régimen especial para regular la labor de los servidores públicos, sobre todo aquella que tenía que ver con el manejo de recursos públicos, mediante sanciones de tipo ejemplar.

SEGUNDA A partir de 1982, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se fija de manera concreta el sistema de responsabilidades, con la clasificación de los tipos de responsabilidad política, penal, civil y administrativa.

TERCERA Se desarrolla un control patrimonial a través de registros y antecedentes, así como el procedimiento administrativo de naturaleza jurisdiccional para imponer sanciones por faltas administrativas.

CUARTA La Auditoría Superior de la Federación esta provista de las facultades necesarias para llevar a cabo una eficiente supervisión del manejo de las finanzas públicas federales, lo cual para un país democrático es de suma importancia, debido a que uno de los mecanismos que permiten el desarrollo de la democracia es precisamente la rendición de cuentas oportuna, y así determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las

indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades y promover las acciones de responsabilidad y presentar las denuncias y querellas penales.

QUINTA Considero oportuno reformar el artículo 6 de la Ley de Fiscalización Superior para agregar el Código Federal de Procedimientos Civiles a las disposiciones supletorias de la Ley.

SEXTA Es necesario reconocer la existencia de procedimientos administrativos de naturaleza jurisdiccional que producen actos administrativos jurisdiccionales y que deben aplicarse para todo tipo de determinación de sanciones a efecto de garantizar la legalidad y seguridad jurídica de los sujetos encontrados responsables.

Son de naturaleza jurisdiccional porque se observan formalidades esenciales de todo procedimiento seguido en forma de juicio y culminan con una resolución definitiva.

SÉPTIMA La responsabilidad resarcitoria surge como una responsabilidad de tipo administrativa, que evolucionó de un procedimiento administrativo en estricto sentido a otro de naturaleza jurisdiccional.

Tiene su regulación en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que considera a la sanción resarcitoria como un crédito fiscal.

OCTAVA La responsabilidad resarcitoria es de fondo una responsabilidad civil, como también lo es la denominada responsabilidad patrimonial del Estado.

Es responsabilidad civil porque se determina una obligación de reparar o indemnizar por daños y perjuicios causados.

En consecuencia, pueden subsistir responsabilidades de tipo resarcitorio con las disciplinarias o administrativas, sin violar la prohibición prevista en el artículo 109 Constitucional.

NOVENA La responsabilidad resarcitoria es una variante de la responsabilidad civil que se finca a través de un procedimiento administrativo de naturaleza jurisdiccional.

Sin embargo, siempre que exista responsabilidad resarcitoria ya se produjo una de tipo administrativo. Lo mismo ocurre en los casos de responsabilidad penal y política.

DÉCIMA En la actualidad contamos con una dualidad de sistemas de responsabilidad del estado, uno de naturaleza civil y otro de naturaleza administrativa.

El primero, de carácter subjetivo e indirecto, generalmente subsidiario y excepcionalmente solidario.

El segundo, también de carácter subjetivo e indirecto, más no subsidiario o solidario.

DÉCIMA PRIMERA La responsabilidad resarcitoria en el ámbito federal, a escasos cinco años de su instauración se ha convertido en un instrumento útil como atenuante de conductas irregulares de servidores públicos.

Sin embargo, es necesario fortalecerla y hacer extensiva su existencia, con la finalidad de reconocer su eficacia como institución garante de los intereses de la hacienda pública.

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

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

DÉCIMA TERCERA Sugiero que se abrogue el artículo 58 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, toda vez que establece la abstención de sancionar por una sola vez, al infractor cuando la ASF lo considere pertinente, sin embargo, dicha abstención deja impune a los infractores y las causales mencionadas no justifican la exención de la obligación de reparar el daño y perjuicio cometido en contra de la Hacienda Pública Federal, ya que, independientemente de la gravedad de los hechos y de la cuantía del daño, es de interés público reparar dicho detrimento ocasionado al Estado.

DÉCIMA CUARTA La Auditoría Superior de la Federación, con base en las disposiciones de esta Ley, formulará a los Poderes de la Unión y entes públicos federales los pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores.

Dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contado a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la Auditoría Superior de la

Federación.

Cuando los pliegos de observaciones no sean solventados dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos presentados no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventar las observaciones, iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, y, en su caso, aplicará las sanciones pecuniarias a que haya lugar.

DÉCIMA QUINTA Se deben estrechar los vínculos de comunicación y coordinación entre la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación dentro de sus objetivos de actuación, aún cuando existen diferencias que las distinguen en cuanto a su ámbito de actuación y a la oportunidad de su intervención.

La Secretaría de la Función Pública actúa en el ámbito del Ejecutivo Federal, en tanto que la Auditoría Superior de la Federación evalúa y fiscaliza a los tres Poderes de la Unión, a los entes constitucionales autónomos, como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros, revisando también, las transferencias de recursos a estados y municipios, e incluso a los particulares que reciben recursos públicos federales.

DÉCIMA SEXTA En cuanto a la oportunidad de su intervención, la Secretaría de la Función Pública puede actuar antes, durante o después de que se ejerce el gasto público, en tanto que la Auditoría Superior de la Federación está sujeta a principios de anualidad y posterioridad en relación a la Cuenta Pública que rinde el Estado Federal Mexicano.

En ese tenor, los procedimientos para el fincamiento de

responsabilidades serían más oportunos en tiempo y contarían con mayores elementos para sancionar las inobservancias a la norma, e impulsar, con ello, una disminución en la recurrencia de las mismas.

Es por medio de la promoción del fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias, que pueden prevenirse los actos irregulares que afectan el funcionamiento del aparato público y la adecuada aplicación de los recursos federales como medidas correctivas.

Derivado de la vigilancia y seguimiento estratégico que le otorgue la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación a todas estas áreas de opacidad y riesgo, tendrá como resultado: abatir la corrupción, preservar el patrimonio nacional, un gasto público más eficiente, liberar recursos para programas prioritarios, solucionar problemas estructurales e identificar oportunidades de mejora.

**DÉCIMA
SÉPTIMA**

Se propone reformar el artículo 79 Constitucional en el sentido mencionado en el numeral 3.2.1 del Capítulo Tercero denominado “Análisis de los Procedimientos Aplicables para la Promoción y Fincamiento de Responsabilidades, Derivados de la Revisión y Fiscalización Presupuestal a cargo de la Auditoría Superior de La Federación. 3.2. Auditoría Superior de la Federación. 3.2.1. Facultades.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFIA

I. LIBROS

Acosta Romero, Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1981.

“Segundo Curso de Derecho Administrativo”, editorial Porrúa, México 1989.

Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, “Fiscalización y Control Gubernamental en México”, 1ª edición, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Contaduría y Administración, México 2003.

Aguilar y Caballero, Roberto, “Elementos de Legislación Fiscal”, Cárdenas editores, 3ª edición, México, 1972.

Álvarez Ledesma, Mario I., “Introducción al Derecho”, editorial, Mc Graw Hill, 1ª edición, México, 1995.

Armienta Hernández, Gonzalo, “Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos”, editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1999.

Arroyo Herrera, Juan Francisco “Régimen Jurídico del Servidor Público”, editorial Porrúa, 2ª edición, México 1998.

Barragán Barragán, José, “Algunos Documentos para el Estudio del Origen del Juicio de Amparo, 1812-1861”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª reimpresión, México, 1987.

Barragán Barragán, José, “El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824. (Antecedente inmediato del Amparo)”, UNAM, México, 1978.

Becerra Bautista, José, “El Proceso Civil en México”, editorial porrúa, 8ª edición, México 1980.

Bejarano Sánchez, Manuel, “Obligaciones Civiles”, editorial Harla, 1ª edición, México, 1980.

Borja Soriano, Manuel, “Teoría General de las Obligaciones”, editorial Porrúa, 14ª edición, México, 1995.

Borja Soriano, Manuel “Teoría General de las Obligaciones”, editorial Porrúa, 16ª edición, México 1998.

Burgoa Orihuela, Ignacio, “El Juicio de Amparo”, editorial Porrúa, 33ª edición, México 1997.

Castrejon García, Gabino Eduardo. “Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos”, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2003.

Castro Estrada, Alvaro “Responsabilidad Patrimonial del Estado”, editorial Porrúa, México, 2000.

De la Garza, Sergio F., “Derecho Financiero Mexicano”, editorial Porrúa, 11ª edición, México, 1998.

De Pina, Rafael, “Obligaciones Civiles”, editorial Porrúa, 5ª edición, México, 1979.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, “Compendio de Derecho Administrativo”, editorial Porrúa, México, 1994.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, editorial Porrúa, 2ª ed., México 1998.

“Elementos de Derecho Administrativo”, editorial Lumusa, México, 1986.

“El Derecho Disciplinario de la Función Pública”. Instituto Nacional de Administración Pública, México

Entrena Cuesta, Rafael. “Curso de Derecho Administrativo”, editorial Tecnos, 10ª ed., vol. ½ de la Organización Administrativa, Madrid, 1994.

Fix Zamudio Héctor. “Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, editorial. Porrúa. 1ª ed. México. 1984.

García Maynez, Eduardo “Introducción al Estudio del Derecho”, editorial Porrúa, 30ª ed., México, 1979.

Herrera Pérez, Agustín, “Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”, editorial Carsa , 2ª ed., México, 1991.

“La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, diversas leyes que la regulan, con diferentes procedimientos y ante una misma institución”, Trabajo de Investigación para obtener el Premio Nacional de Administración Pública, INAP, México, 1998.

Juárez Mejía, Godolfino H., “La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales”, editorial Porrúa, México, 2002.

Lanz Cárdenas, José Trinidad, “La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos”, editorial Fondo de Cultura Económica, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1987.

Martínez Alfaro, Joaquín, “Curso de Derecho Civil”, editorial Herrero, México, 1989.

Martínez Morales, Rafael I. “Derecho Administrativo”, editorial Oxford University Press Harla, 3er. y 4to., cursos, México, 1996.

Melgar Adalid, Mario “El Consejo de la Judicatura Federal “, editorial Porrúa, 1ª ed., México, 1997.

Orozco Enriquez, José de Jesús, “Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, editorial Porrúa, México, 1994.

Punishment and Responsibility. Essays in the Philosophy of law, Oxford University Press, 1973.

Ramos Torres, Daniel, Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos”, Escuela Nacional de Administración Pública, 1ª ed., México, 2003.

Rabasa, Emilio O., “Historia de las Constituciones Mexicanas”, 1ª reimpresión, UNAM, México, 1997.

Rojina Villegas, Rafael, “Derecho Civil Mexicano”, editorial Porrúa, 4ª ed., Tomo V, Volumen II, México 1984.

“Compendio de Derecho Civil. Teoría General de las Obligaciones”, editorial Porrúa, Tomo III, México, 1977.

Tena Ramírez, Felipe, “Leyes Fundamentales de México”, editorial, Porrúa, México, 2002.

Torre Villar, Ernesto de la, “La Constitución de Apatzingan y los creadores del Estado Mexicano”, 2ª ed., UNAM, México, 1978.

Silva Silva, Jorge Alberto, “Derecho Procesal Penal”, editorial Harla, 2ª ed., México, 1995.

Trayter Jiménez, Juan Manuel, “Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos”, Marcial Pons, Madrid, 1992,

Ugalde Ramírez, Luis Carlos, “Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999”. Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas de la UNAM y Porrúa. México, 2000, pág. 33.

II. DICCIONARIOS TÉCNICOS

Bofia Boggero, Luis María, Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIV, editorial Deriskill, Buenos Aires, 1974

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, editorial Espasa Calpe, Madrid, 1970.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, editorial Porrúa, 6ª ed. México, 1991, pág. 765.

Hernández Espíndola, Olga y Soberanes Fernández, José Luis, "Diccionario Jurídico Mexicano", 13ª ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999.

Soberanes Fernández, José Luis. "Enciclopedia Jurídica Mexicana". Q-Z. Tomo IV. Editorial. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. 2ª ed. México. 2004.

III. LEGISLACIÓN

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, facsímil de la edición Mexicana de 1824, Comité de Asuntos Editoriales del Archivo General de la Nación, H. Congreso de la Unión, México, 1990.

Constitución Política de la República, proclamada el 12 de febrero de 1857, facsímil de la edición Mexicana de 1857, Comité de Asuntos Editoriales del Archivo General de la Nación, H. Congreso de la Unión, México, 1990.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, Facsímil de la Edición Mexicana de 1824, Comité de Asuntos Editoriales del Archivo General de la Nación, H. Congreso de la Unión, México, 1990.

Decreto del Presidente Benito Juárez García publicado en el Diario del Gobierno Supremo de la República el sábado 12 de noviembre de 1870.

Fernández, Miguel Angel y Soberanes, José Luis, "Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos", 1ª ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie "G", Estudios Doctrinales), México, 1994.

Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos el 17 de junio de 1886.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1980.

López Agustín, Alfredo, “La Constitución Real de México”, editorial Porrúa, México, 7ª ed., 1982.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Civil Federal

Código Federal de Procedimientos Penales

Código Federal de Procedimientos Civiles

Código Fiscal de la Federación

Código Penal

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley de Coordinación Fiscal

Ley de Fiscalización Superior de la Federación

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Ley de Ingresos

Presupuesto de Egresos de la Federación.

Lineamientos para la elaboración de dictámenes técnicos para la Promoción y Conclusión de Acciones Legales, Auditoría Superior de la Federación, México 2003.

Normativa Institucional para la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental
Macroprocesos para la Fiscalización Superior, Tomo III, Seguimiento de las Observaciones-Acciones y Fincamiento de Responsabilidades
Volumen 1

Proceso de Seguimiento

Lineamientos para el Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria

IV. JURISPRUDENCIA

IUS

V. HEMEROGRAFÍA

Chavero, Alfredo, "México a través de los Siglos", editorial Cumbre, Tomo I, libro cuarto, México, 1958.

VI. INTERNET

<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/141/5.pdf>

<http://derecho.itam.mx/facultad/materiales/responsabilidadesadministrativas->

info4.juridicas.unam.mx

www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf

[www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Leyes/13032002\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Leyes/13032002(1).pdf) –

<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/>

