

329

2.9/23



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGON"**

**CONSIDERACIONES JURIDICAS DEL RECURSO DE
REVOCACIÓN CONTEMPLADO EN LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN D E R E C H O
P R E S E N T A :
MARTHA ELENA SANTANA QUINTANA**

ASESORA: LIC. JANETTE YOLANDA MENDOZA GANDARA

MÉXICO
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1999



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

GRACIAS SEÑOR POR LA OPORTUNIDAD QUE ME BRINDAS DE EXISTIR, DE VIVIR EN ESTE TIEMPO Y EN ESTE ESPACIO. GRACIAS POR DARMÉ EL REGALO DE TERMINAR LA PRESENTE TESIS.

A MIS PADRES, CON PROFUNDO AGRADECIMIENTO Y RECONOCIMIENTO AL APOYO QUE ME BRINDARON PARA LA CULMINACIÓN DE ESTE ESFUERZO, GRACIAS.

A MI HERMANO LIC. JOSÉ LUIS SANTANA QUINTANA POR EL COMPROMISO QUE TIENGO AL SER MÁS QUE SU HERMANA SU AMIGA, GRACIAS POR SU EJEMPLO Y EL APOYO QUE ME BRINDA DÍA CON DÍA.

A MIS HERMANOS ENCARNACIÓN, ISRAEL Y GERARDO SANTANA QUINTANA, ESPERANDO QUE ELLOS CONCLUYAN UNA TESIS PROFESIONAL Y DESARROLLEN TODOS SUS DESEOS DE SUPERACIÓN.

A MIS SOBRINOS Y FAMILIARES CON AMOR FRATERNO.

*A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO CON
ORGULLO Y AGRADECIMIENTO.*

*A LA H. ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGÓN, POR BRINDARME EL ALTO HONOR DE PERTENECER A SU
COMUNIDAD DE EGRESADOS, MI MÁS SINCERA GRATITUD.*

*A SUS HONORABLES CATEDRÁTICOS, DE QUIENES SIEMPRE
CONSERVARE UN GRATO RECUERDO Y RECONOCIMIENTO DE SU
CALIDAD DOCENTE.*

*A LA LIC. JANETTE MENDOZA GÁNDARA, QUIEN ME DIRIGIÓ EL
PRESENTE TRABAJO DE TESIS CON APOYO Y ENTUSIASMO.*

A LOS LICENCIADOS ROBERTO CASTAÑEDA JIMÉNEZ Y CLAUDIA MONTIEL ARAUJO POR LA AMISTAD QUE ME BRINDAN, EN LA QUE VEO REITERADAS, LA GENEROSIDAD, INTELIGENCIA Y CAPACIDAD QUE LES SON PROPIAS, ASÍ COMO POR SU VALIOSA GUIA Y APOYO PARA MI DESARROLLO PROFESIONAL.

A LAS LIC. HORTENSIA CORDERO, ANDREA MEJÍA, GUADALUPE PÉREZ, POR EL APOYO QUE ME PROPORCIONARON PARA LA TRAMITACIÓN DEL PRESENTE TRABAJO DE TESIS.

CON ADMIRACIÓN Y RESPETO A LOS LIC. DIODORO RIVERA VILLARREAL, I. GABRIEL ARMERÍA GUTIÉRREZ Y JULIAN ALVAREZ POR EL APOYO PROPORCIONADO DURANTE MI DESEMPEÑO PROFESIONAL.

*CON DEDICACION ESPECIAL A LA MEMORIA DEL SEÑOR CARLOS
SANTANA GONZALEZ, POR HABER DESPERTADO EN MI EL AMOR A
LA CARRERA DE DERECHO Y CONFIRAR EN MI DESDE NIÑA.*

*MI AGRADECIMIENTO A TODOS LOS AMIGOS, QUE ME HAN
BRINDADO EN EL TRANSCURSO DE MI DESEMPEÑO PROFESIONAL
Y EN LA REALIZACION DEL PRESENTE TRABAJO SU VALIOSO
APOYO.*

*No se diga que no he dicho nada nuevo;
la disposición de las materias es nueva;
cuando se juega la pelota ambos jugadores
juegan con la misma pelota, pero el uno
la coloca mejor que otro.*

*Tanto da que se diga que me he servido
de palabras antiguas.*

*Como si los mismos pensamientos no formarán
por una diferente disposición,
el cuerpo es un discurso distinto,
al igual que las mismas palabras forma
distintos pensamientos por su diferente
disposición.*

*(BLAS PASCAL, Pensamientos,
citado por el maestro Alfonso Noriega, Lecciones de Amparo).*

I N D I C E

INTRODUCCION	9
CAPITULO I.- ASPECTOS GENERALES.	13
1.1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	14
1.2.- GENERALIDADES.....	25
1.2.1.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	29
1.3.- EL PODER DISCIPLINARIO DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA.....	30
1.3.1.-RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	33
CAPITULO II.- ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO	39
2.1. PROCEDIMIENTO PARA APLICAR SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	40
2.1.2.- INICIO DEL PROCEDIMIENTO.	43
2.1.2.1. DENUNCIA.....	45
2.1.2.2. RESULTADO DE UNA AUDITORIA, VISITA O INSPECCIÓN	47
2.2.- ACUERDO DE INICIO.....	49
2.2.1. CITATORIO.....	49
2.2.2.- AUDIENCIA DE LEY	51
2.2.3.- OFRECIMIENTO DE PRUEBAS	52
2.2.4.- RESOLUCIÓN.....	54
2.2.5.- SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	56

CAPITULO III. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.	62
3.1. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCIÓN.....	64
3.2. RECURSO DE REVOCACIÓN.....	69
3.3. JUICIO DE NULIDAD.....	71
3.4. JUICIO DE AMPARO.....	80
CAPITULO. IV. EL RECURSO DE REVOCACIÓN	85
4.1. CONCEPTO DE RECURSO	86
4.2. RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO POR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	87
4.3. TRAMITACIÓN	90
4.3.1. SOLICITUD	98
4.3.2.- ADMISIÓN.....	103
4.3.3.- DESAHOGO DE PRUEBAS.....	103
4.3.4.- RESOLUCIÓN.....	104
CONCLUSIONES	106
BIBLIOGRAFIA	110
OTRAS FUENTES	114

INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1917, consignó el principio de que el poder dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. En nuestro sistema el empleado público debe cumplir fielmente el compromiso derivado de su responsabilidad. El desempeño leal y patriótico de las funciones inherentes a su encomienda, constituye la mejor garantía para reafirmar el consenso popular y con ello el desenvolvimiento integral del país.

Al adentrarnos al estudio del sistema federal de responsabilidades de los servidores públicos, observamos que la relación de servicios que el empleado presta al Estado, es de carácter público, integrado por intereses de la sociedad, en ese orden de ideas se tiene que la relación de servicio en la función pública implica la participación del ente estatal, cuya actuación previamente ha sido delimitada en razón de los intereses de la colectividad y se dirige a la protección de esta, con el principio de que en todo momento debe prevalecer el interés de carácter público sobre el interés privado, en consecuencia se tiene que los servidores públicos solo podrán hacer lo que la Ley les permite.

Consideramos que los servidores públicos en la Administración Pública Federal, al ser sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tienen un catálogo de obligaciones, pero también cuentan con derechos que deben ser respetados por la autoridad que aplica dicha Ley, (Órganos de Control Interno en las Dependencias o Entidades), que el procedimiento de responsabilidades que se les instaure se sujete a las normas legales establecidas al efecto y que la autoridad que los sanciona sea competente, en tal sentido resulta que la actuación de los Órganos de Control Interno en las Dependencias o Entidades, además de tener como objetivo el exigir a los servidores públicos el desempeño de sus funciones, que sean responsables, y adecuen su desempeño a los valores que rigen su actuación frente a la sociedad; honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficiencia y al incumplirlos se hagan acreedores a un procedimiento de responsabilidades, el cual debe ser verificado

conforme a derecho, esto es, se les imponen obligaciones a los servidores públicos, pero también se les otorgan medios de defensa, para inconformarse en contra de las violaciones que consideren existieron en el procedimiento administrativo de responsabilidades que se les instauro, al considerar que no se respecto lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, e impugnen las resoluciones sancionatorias, por el recurso de revocación ante el propio Órgano que emitió el acto, o el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Sin embargo, en la practica, es inquietante que el recurso de revocación, no tenga el alcance que debiera, quizá por el desconocimiento de las formalidades de presentación por parte de los recurrentes o por la indebida aplicación de los Órganos de Control Interno, por lo que la realización del presente trabajo de tesis referente a Consideraciones Jurídicas del Recurso de Revocación contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, surge a efecto de hacer un análisis con el fin de aportar elementos a efecto de que se considere la función para la que el legislador contempló el recurso de revocación en la Ley citada, esto es para que la misma autoridad que emitió el acto, a instancia del servidor público afectado, revise su actuación de una manera objetiva, a fin de avanzar a un estado de derecho donde predomine la justicia y se obtenga mayor eficiencia en la actuación de los servidores públicos y mayor efectividad en las resoluciones emitidas por los Órganos Internos de Control en las Dependencias y Entidades.

Para tal efecto, el presente trabajo se estructura con 4 capítulos, el primero de los mismos se efectúan una semblanza de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las reformas que ha sufrido, el poder disciplinario de la administración pública y los tipos de responsabilidades en los que pueden incurrir los servidores públicos en la Administración Pública, en el segundo capítulo ubicamos al servidor público como tal y el procedimiento que se sigue para determinar una responsabilidad administrativa desde las causas que lo originan, hasta la conclusión del mismo, al emitirse una sanción administrativa, posteriormente en el capítulo

tercero, se hace referencia a los medios de impugnación con los que cuenta el servidor público, para inconformarse en contra de la resolución emitida en el procedimiento disciplinario, para en el capítulo cuarto enfocar el presente trabajo en el Recurso de Revocación previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, efectuando el análisis a los artículos que lo contemplan, la tramitación y el sentido de las resoluciones que le pueden recaer y los motivos de impugnación más comunes.

CAPITULO I. ASPECTOS GENERALES

1.1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1.2.- GENERALIDADES.

1.2.1.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1.3.- EL PODER DISCIPLINARIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.3.1.- RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES.

La materia de responsabilidades, pese a ser relativamente joven, tiene antecedentes históricos que podemos calificar en remotos y cercanos: los primeros los podemos situar desde las civilizaciones clásicas (Roma en particular), hasta la Constitución española de Cádiz y los segundos, desde la Constitución Mexicana de 1824 hasta nuestra actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Antes de entrar por completo en el tema, debemos establecer que es la responsabilidad, al respecto José R. Catelazo nos dice "La responsabilidad ha tomado características distintas. Sin embargo parte importante de su desarrollo se ha orientado a cumplir con la función de asegurar el equilibrio social".¹

La palabra responsabilidad; de acuerdo a su aspecto gramatical es: la cualidad o circunstancia de ser responsable, que es quien debe responder, rendir cuentas de sus actos.

La voz "responsabilidad", proviene de "respondere", que significa, inter alia: prometer, merecer, pagar. Así responsalis, significa: "el que responde", (fiador). En un sentido más restringido "responsum" ("responsable"), significa " el obligado a responder de algo o de alguien" "Respondere", se encuentra estrechamente relacionado con "spondere", la expresión solemne en la forma de la stipulatio por la cual alguien asumía una obligación (Gayo, Inst., 3, 92), así como "sponcio", palabra que designa la forma más antigua de obligación.²

¹ Castelazo, José R.- El Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Cuadernos de Análisis político-administrativo, México 1985, Pág 10
² Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, México 1993, Tomo de la P-Z: Págs 2824,2825.

Producto de garantizar la seguridad jurídica, surge la Ley Federal de Responsabilidades para el cuidando en general, para el mismo servidor público y para la Administración Pública como Institución. Esta Ley ha sido producto de un desarrollo que inicia en los tiempos remotos y que influye en nuestro derecho con un desarrollo propio en materia de responsabilidades.

De acuerdo con la doctrina el término "responsabilidad", tienen las cuatro acepciones siguientes: a) como sinónimo de obligación, b) Como causa de ciertos acontecimientos, c) Como consecuencia o efecto de una situación de hecho y d) Como capacidad mental del individuo.³

En el Título IV de la Constitución se utiliza principalmente como sinónimo de "infracción", es decir como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones funcionariales.

1.1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El origen de las responsabilidades nos hace en un primer momento determinar que es ésta y en un segundo momento establecer su devenir histórico, De ahí tenemos que de acuerdo a Rolando Tamayo y Salmorán, "Un individuo es responsable cuando de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado."⁴

La materia de responsabilidades aunque es relativamente nueva tiene antecedentes muy remotos., en la antigua Roma la responsabilidad "vinculaba solamente al deudor con su acreedor. Hay que tomar en cuenta que la característica primordial de los gobernantes romanos era precisamente que, en principio en sus actos no había responsabilidad, es decir actuaban, conforme a su "imperio".

³ Pérez Carrillo, Agustín. La responsabilidad jurídica. Editorial UNAM, México 1979, pp67.68.

⁴ Castelazo, José R.- El Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cuadernos de Análisis político-administrativo, México 1985, Pág 10.

En el periodo de la República, el senado romano adquiere un papel más relevante, por ser un cuerpo colegiado de "ancianos", con grandes dotes oratorias, no obstante los gobernantes especialmente los emperadores tenían mayor limitación. Conforme al desarrollo de la civilización se fue haciendo más participativa la actuación del Senado. Así tenemos que en el año 75 D.C. el emperador Zenón, establece la constitución que lleva su nombre, la cual disponía la obligación de los funcionarios de permanecer 50 días después de concluida su gestión a fin de responder de las querellas que se pudieran presentar en su contra ⁵.

El otro antecedente lo encontramos en España que en las siete partidas del Rey Alfonso X "el sabio", establece cierto tipo de responsabilidades para los gobernantes; una vez descubierta América y con el establecimiento de la colonia, surge el "juicio de residencia", que podemos decir es el antecedente que guarda mayor similitud con nuestra actual ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, dicho juicio tenía como finalidad el tratar de que las disposiciones legales, administrativas y políticas fueran debidamente cumplidas ⁶

En 1805, España (bajo la dominación francesa), recopila toda sus leyes y en 1812, dicta la Constitución de Cádiz que influye en todas las colonias latinoamericanas y es especialmente en la Nueva España, que en 1821 obtiene su independencia

En México en un principio al no contar con ordenamiento jurídico propio, se aplico el español, hasta que en el año de 1824 es redactada la primera Constitución Política, pero esta no contemplaba un apartado de responsabilidades para los gobernantes. No es si no hasta la Constitución de 1857 que se establece en los artículos del 103 al 108 las "responsabilidades públicas" de "los funcionarios" (Titulo Cuarto).

⁵ Cardenas Raúl F. Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa. México 1982. pag. 15
⁶ Op cit. Pág. 64.

El 3 de noviembre de 1870, siendo presidente el Lic. Benito Juárez , "Se emite la Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos funcionarios de la Federación". Esta Ley tiene como marco histórico la liberación de la invasión francesa y el restablecimiento de la república.

La Constitución de 1917 siguió conservando en el Título Cuarto, la materia de responsabilidades, pero no fue sino hasta el año de 1939 en que se promulgó por el presidente Lázaro Cárdenas la Ley de Funcionarios y empleados de la Federación, Distrito Federal y Territorios Federales, esta Ley contenía grandes avances, pero contemplaba todavía el término "funcionarios" mismo que daba cierto estatus social (aunque no jurídico) a los que se encuadraba como tales y que eran el presidente de la República, los Senadores, Diputados, Ministros, Secretarios de despacho, Procurador General de la República y del Distrito Federal, así como funcionarios de niveles de mando y dirección.

El 4 de enero de 1980 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Funcionarios de los estados, esta Ley tuvo muy poca vigencia y muy escasa aplicación.

El 31 de diciembre de 1982 fue publicada la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que fue propuesta por el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

Esta Ley es la que actualmente se encuentra vigente y que en su exposición de motivos establece "que el Estado de Derecho Exige que los servidores públicos sean

responsables, su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando no hay impunidad.⁷

La actual Ley Federal de Responsabilidades supera a las anteriores al considerar a todas las personas que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública como "servidores públicos" y ya no como "funcionarios y empleados", como lo hacían las otras.

Sin embargo la cuestión en este punto es que la Ley no define que es un servidor público, sino que se remite al artículo 108 Constitucional y adiciona en el artículo 2° de la misma: "A todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales"; el maestro Miguel Acosta Romero considera como servidor público "a aquel ciudadano investido de cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, tal vinculación puede ser directa (servidor público de la Administración Pública Paraestatal).⁸

No solamente fue promulgada la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino que fue adicionado al Código Penal los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos como son: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de adquisiciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, también se adiciono el Código Civil y se creo el Registro Patrimonial de Servidores Públicos.

Lo anterior a efecto de que se establecieran nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desvirtuaba la función encomendada.

⁷ LII Legislatura Proceso Legislativo de la iniciativa presidencial de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. México 1983, pág 7.

⁸ Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Editoria. Porrúa 1995, pág 106.

Este sistema se componía de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y civil, sujetas a las leyes relativas; y la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

Con el propósito de completar y modernizar la manifestación de bienes de los servidores públicos y evitar el desvío, se impuso a todo servidor público la obligación de manifestar sus bienes al asumir el cargo y al dejar de desempeñarlo, sólo a los servidores públicos superiores al nivel de jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente, quedando facultada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Procuraduría General de la República para señalar casos adicionales. Asimismo, se obliga a presentar esa declaración de situación patrimonial anualmente para que la autoridad competente pueda, durante el encargo, hacer las verificaciones pertinentes.

Reformas a la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

En fecha 11 de enero de 1991, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición de una fracción XX bis al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; con el propósito de incorporar la obligación de los servidores públicos de proporcionar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la información y datos que ésta les solicite para el mejor ejercicio de sus atribuciones.

El 21 de julio de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Iniciativa presentada por los diputados Cesar Augusto Santiago y Fernando Gómez Mont de la LV Legislatura, en esta iniciativa se propone modificar el procedimiento, clarificarlo y precisar de manera pormenorizada los pasos que habrían que darse para la substanciación del juicio político de una manera adecuada.

Así también en la misma fecha el entonces Ejecutivo Federal, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, propuso una iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga

diversas disposiciones: a efecto de que la entonces denominada Secretaría de la Contraloría General de la Federación lleve el registro patrimonial únicamente por lo que toca a los servidores públicos de las dependencias, entidades y órganos jurisdiccionales a que se refiere el artículo 79 de la ley de la materia, adicionando un segundo párrafo al precepto en cuestión, que atribuyó tanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como a las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, y a la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades que en materia de registro patrimonial establece el Título Cuarto de la Ley, situación que es congruente con el principio de la división de poderes.

Además, propuso reformar el primer párrafo del artículo 80, el cual se refiere a los servidores públicos que están obligados a presentar la declaración de situación patrimonial, con el fin de establecer que dicha obligación debe cumplirse ante la autoridad que resulte competente de conformidad con el artículo 79 y por el otro la fracción XVIII del artículo, esto es presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos en la Ley de la materia.

Por otra parte, considera además ampliar los plazos de duración de la sanción consistente en inhabilitación, de tal suerte que la temporalidad de la medida disciplinaria que se imponga observe plena congruencia con la gravedad de los actos u omisiones que se cometan por el infractor, así también se propone que cuando un servidor público hubiere sido inhabilitado por más de ocho años se requiriera para su reingreso al servicio público de la autorización de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, (SECOGEF), actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), en la que se justifique su reincorporación estableciéndose igualmente la consecuencia legal de nulidad del acto que hubiere establecido la relación laboral sino se cuenta con dicha autorización.

Proponía reformar la fracción VI del artículo 56, para adecuar el monto de las sanciones económicas que habrán de aplicar los superiores jerárquicos, con el propósito de perfeccionar ciertos aspectos en la tramitación del procedimiento disciplinario regulado por el artículo 64, así como de los medios de impugnación reconocidos por la Ley se ampliaron los plazos para que la autoridad instructora emitiera su resolución en treinta días hábiles una vez desahogadas las pruebas.

De igual manera, considerando que el plazo de 24 horas dentro del cual debía notificarse la resolución administrativa, resultaba también breve, se propuso aumentarlo a 72 horas.

En lo que respecta a la prescripción, se considero que el plazo de tres meses se ampliará a un año.

Por otra parte se propuso excluir de la fracción I del artículo 78, el supuesto relativo a las faltas cuya responsabilidad no fuera estimable en dinero, pues si bien tales infracciones pudieren no representar un beneficio económico para su autor, si podría llegar a ser constitutivas de un acto o una omisión que atenté, de manera grave, contra los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o eficiencia que deben observarse en el desempeño del empleo, cargo o comisión.

Se agregó además un último párrafo al numeral 78 por el cual quedó regulado la manera de interrumpir la prescripción.

Con el objeto de mejorar la tramitación de los medios de impugnación, se propuso reformas a los artículos 70, 71 y 73 de la Ley a efecto de precisar quienes harán de restituir al servidor público en el goce de sus derechos, como resultado de haber sido anulada una resolución sancionadora, en el correspondiente Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Respecto al Recurso de Revocación se propuso ampliar el plazo de resolución de tres a treinta días, especificándose el término de setenta y dos horas, como máximo, para que la autoridad dé a conocer al interesado el sentido y alcance de la resolución emitida.

Mediante la adición de un párrafo al artículo 58, se propone subsanar la omisión respecto a que sí los órganos jurisdiccionales deben contar con los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones previstas por el artículo 47.

Se reformó el primer párrafo del artículo 77, con el objeto de que los medios de apremio previstos por la Ley pudieran ser utilizados no solamente por la Secretaría, sino también por el superior jerárquico en la tramitación de los procedimientos disciplinarios de su competencia.

En fecha 10 de enero de 1994 se publicó la Iniciativa de Decreto por la que se reformó y adicionó la ley en la materia, con el propósito de establecer la responsabilidad solidaria directa del Estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos dolosos de los servidores públicos. Está origen además la reforma al Código Civil en su doble ámbito de validez y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Asimismo, el 26 de mayo de 1995 se publicó la propuesta del Lic. Salinas de Gortari, la cual consideró un sistema propio de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, que consideró: las sanciones administrativas que les son aplicables, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones; tratándose de la remoción para Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, está tendrá lugar sólo cuando las faltas en que incurran sean consideradas graves por la misma ley.

Se otorgó la posibilidad de impugnar las resoluciones que impongan sanciones administrativas por las que se de la destitución del puesto, mediante el Recurso Administrativo de Revisión.

Para tal efecto, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, será competente para aplicar las sanciones de destitución e inhabilitación de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, así como en los casos en que junto con los funcionarios citados concurre algún otro del Poder Judicial de la Federación, el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal será competente para sancionar los casos no comprendidos para el Pleno.

Para evitar la acumulación y rezago en el conocimiento de los asuntos se prevé que el Pleno del Consejo pueda establecer por medio de acuerdos generales los casos en los que la Contraloría del Poder Judicial conozca, determine y aplique las sanciones en materia de responsabilidad de servidores públicos.

Asimismo, se propuso un sistema de escalafón para los empleados del Poder Judicial de la Federación, el cual debería ser reglamentado por los Plenos de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal bajo los criterios general que ellos mismo establezcan; además se concentró en un sólo capítulo las disposiciones relativas a las licencias respecto de servidores públicos y empleados del Poder Judicial de la Federación, con el propósito de evitar ausencias injustificadas del personal judicial que entorpece la administración de la justicia, el capítulo correspondiente restringe la posibilidad de otorgar licencias por periodos prolongados y plantea la participación además de un órgano o autoridad en la concesión de aquellas licencias que así lo ameriten.

En complemento a las reformas aprobadas en diciembre de 1994 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 12 de diciembre de 1995 se publicaron las reformas a la ley de la materia, con el propósito de adecuar el Estatuto

de Gobierno al texto constitucional reformado, además de las relativas a la ley en la materia con respecto al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal a efecto de que se denomine Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Por último en lo que respecta a las reformas presentadas por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, publicadas el 24 de diciembre de 1996, es importante señalar que se reformaron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, específicamente en su artículo 37 fracción XII, el cual establecía la facultad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) de opinar sobre los nombramientos de los Titulares de los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como solicitar la remoción; la iniciativa propuso ampliar dicha facultad a fin de que la SECODAM, pudiera nombrar y remover a los servidores públicos, mencionados así como a los titulares de las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de los referidos Órganos de Control Interno, en consecuencia todos los servidores de las áreas mencionadas, pasarían a depender jerárquicamente y funcionalmente de la SECODAM.

También se reformó la Ley Federal de las Entidades Paraestatales artículo 62, primer párrafo y fracción I y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos artículos 48, 56 fracción VI, 57 y 60; con el propósito de precisar las facultades de los órganos de control interno de las entidades paraestatales, para recibir quejas, investigar y, en su caso, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad de que se trate, con ello se substituyó el esquema por el cual correspondía a la coordinadora de sector ejercer estas atribuciones, en detrimento de la oportunidad y eficacia en el fincamiento de responsabilidades.

Destacando que en los artículos transitorios, de las reformas del 24 de diciembre de 1996, se consignó lo siguiente.

TERCERO.- En tanto el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo designa a los titulares de los órganos de control interno, así como a los de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, los actuales titulares continuarán en cargo y ejercerán sus atribuciones en los términos de este decreto.

CUARTO.- Los órganos de control interno de las entidades paraestatales resolverán los procedimientos de responsabilidades administrativas y los recursos de revocación que, a la entrada en vigor del presente Decreto se encuentra en trámite en las Dependencia Coordinadoras de Sector, relativos a asuntos de las citadas entidades, así como los que se inicien por hechos consumados con anterioridad a la entrada en vigor antes mencionada. Dichos procedimientos y recursos continuaran resolviéndose conforme a las disposiciones legales que los rigen.

QUINTO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizara los actos que correspondan a efecto de que, para el ejercicio fiscal de 1997, los recursos financieros destinados al pago de los sueldos y prestaciones de los servidores públicos que por virtud del presente Decreto pasaran a depender de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se transfieran a esta última.

Las dependencias y entidades continuaran proporcionando los espacios físicos, los recursos humanos y materiales que requieran los referidos órganos de control interno.

Así también el artículo 57 de la LFRSP estableció que la Contraloría de una Dependencia o Entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes. Es decir que tales órganos internos de control investigarán y aplicaran las sanciones previstas en la LFRSP, de igual forma se destaca que a partir de las reformas de 1996, lo establecido en el artículo 65 de la citada Ley, sobre los procedimientos que sigan los órganos internos de control en las

dependencias para la investigación y aplicación de sanciones será aplicable a las contralorías internas en las entidades.

Cabe señalar que el 29 de septiembre de 1997, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Reglamento Interior de la SECODAM reformado y adicionado, el cual fue para fines de determinar la competencia de las unidades administrativas, de la Secretaría, para asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo, con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional y Propiciar una organización de carácter institucional que permita que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realice bajo un esquema de eficiencia que permita la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tiene encomendadas la SECODAM.

1.2.- GENERALIDADES.

Diversas corrientes han pretendido explicar la naturaleza jurídica de la relación que se genera entre el servidor público y la administración. Una de ellas la considera como una relación de Derecho Privado ya que establece derechos y obligaciones para ambas partes, sin embargo al estudiar sus funciones se considera de Derecho Público.

Es necesario hacer un breve comentario en torno al Derecho Administrativo, al citar la definición que nos dan algunos tratadistas como el maestro Andrés Serra Rojas que en su libro *Derecho Administrativo*, señala que: "El derecho administrativo es la rama del derecho público interno constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública, sus relaciones, con los particulares, los servidores públicos y demás actividades estatales"⁹. por su parte el doctrinario Fernando Garrido Falla, señala que el Derecho Administrativo "Es aquella parte del

⁹Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México, D.F. 1988. pp.70.

derecho público que regula la organización y el funcionamiento del Poder Ejecutivo y sus relaciones con los administrados, así como la función administrativa de los diversos poderes y Órganos Constitucionales del estado", para el maestro Gabino Fraga:" Es la rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa.¹⁰

De lo anterior podemos establecer que el derecho administrativo es: "La rama del derecho público que tiene por objeto específico la Administración Pública, entendiendo por administrar en términos generales, obrar para la gestión o el cuidado de determinados intereses propios o ajenos. La administración pública podemos definirla como la actividad a través de la cual el estado y los sujetos auxiliares de este tienden a la satisfacción de intereses colectivos. De acuerdo a la doctrina de la división de poderes, la función administrativa corresponde al órgano ejecutivo, la jurisdiccional a los jueces y la legislativa al Congreso de la Unión, en el ámbito administrativo el estado obra por sí mismo, como sujeto o parte interesada en el ejercicio de dicha función.

La existencia del Estado de derecho implica que la actuación de la administración y la de los administrados sea desarrollada bajo un orden jurídico preestablecido, en el cual se delimitan los derechos de la población y se establece la competencia de las autoridades. Bajo este orden jurídico se generan las relaciones jurídico-administrativas, como un vínculo que une al estado y a los gobernados mediante derechos y obligaciones.

El gobernado tiene frente al estado diferentes situaciones jurídicas denominadas status, entre las que se destacan el estado activo de ciudadano que se genera por la relación de servicios, en razón de la cual participa en la formación y expresión de la voluntad pública, lo cual constituye un estado especial de sujeción que lo hace sujeto de obligaciones particulares.

¹⁰ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, D.F., 1978. pp 3

En consecuencia cualquier persona que infrinja el mandato establecido en una norma de carácter administrativo incurrirá en una infracción administrativa, o en su caso en un delito, correspondiendo la infracción disciplinaria en el ejercicio de la función pública, como especie de aquella, sólo podrá cometer una infracción disciplinaria quien tenga el carácter de servidor público.

Conforme lo establece el artículo 108 Constitucional, "son servidores públicos: los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal."

Según dicho artículo, asumen este carácter:

a) En términos generales, párrafos primero:

- 1.- Los representantes de elección popular.
- 2.- Los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal.
- 3.- Los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, o en el Distrito Federal y, por reciente adición a este precepto constitucional, los servidores del Instituto Federal Electoral. En este rubro deben incluirse los directores generales, o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

b) Específicamente, párrafos segundo y tercero respectivamente:

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

2.- Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, por violaciones a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Esta disposición por cierto, acusa un contenido más amplio que el del segundo párrafo del artículo 110, referido a las causales del juicio político, tratándose de estos servidores públicos de las entidades federativas, donde se especifican como tales las violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen y otras relativas al manejo indebido de fondos y recursos federales, en los términos del citado artículo 108. De una interpretación sistemática de los preceptos y con base en el principio de Derecho punitivo de que debe estarse siempre a lo más favorable al reo, de notoria aplicación al caso, debe concluirse que la responsabilidad sujeta a juicio político, en el caso de gobernadores y demás servidores públicos locales, será únicamente por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que emanen, esto es, a las reglamentarias de la Carta Magna y no por otro tipo de violaciones (leves) a ella ni a leyes federales de cualquier otra índole, y la que deriva del indebido manejo de fondos y recursos federales.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos recoge en su artículo 2o. lo señalado por el artículo antes transcrito, y en su Título Tercero el cual se denomina "responsabilidades administrativas", se establece el "Código de conducta ético en el servicio público", con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, los cuales se engloban en legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En la actualidad consideramos que la clasificación de las infracciones es necesaria, independientemente de que la misma conducta pudiera constituir simultáneamente un delito o una responsabilidad política, como lo precisan los artículos 109 Constitucional y 4o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores públicos, mientras las sanciones que se impongan en cada procedimiento sean de distinta naturaleza, dispositivos que establecen:

Artículo 109.- Los Procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollaran autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Artículo 4o. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 constitucional se desarrollaran autónomamente, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda debiendo las autoridades que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien debe de conocer de ellas. No podrá interponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

1.2.1.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Esta Ley tiene por objeto reglamentar conforme lo establece en su artículo 1º el Título Cuarto Constitucional en materia de:

I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público.

II.- Las obligaciones en el servicio público.

III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deben resolver mediante juicio político.

IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.

V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y

VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos se divide en cuatro Títulos, los cuales están integrados de la siguiente manera:

Título Primero. contiene un capítulo Único, en el cual se señalan disposiciones generales.

Título Segundo. integrado por cuatro capítulos, en los cuales se establece el procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y el procedimiento para la declaración de procedencia.

Título Tercero. Se divide en dos capítulos los cuales hacen referencia a las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos los cuales comprenden los sujetos y obligaciones del servidor público, las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas, así también los medios de impugnación de las sanciones impuestas por los Órganos de Control Interno en las dependencias o entidades.

Título Cuarto. consta de un capítulo Único el cual contiene disposiciones referentes al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

1.3.- EL PODER DISCIPLINARIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. PODER DISCIPLINARIO.-

Es la facultad que tiene el superior jerárquico para sancionar conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública.¹¹

¹¹Ortiz Reyes, Gabriel. El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal. México, D.F., Editorial Fondo de Cultura Económica, 1988. pp.105

Se entiende este como la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo. El poder de representación disciplinaria permite a la administración corregir los errores y las anomalías en los servicios públicos.

La determinación de la naturaleza de la materia disciplinaria en las relaciones que se generan entre el Estado y sus trabajadores es, en principio, una cuestión de carácter constitucional, toda vez que la norma fundamental delimita los campos de sujeción de los empleados y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado.

La facultad disciplinaria que tienen las autoridades administrativas es una materia que presenta confusiones, que se generan por la distinta naturaleza de las actividades que realiza el estado, de servicio público industriales, comerciales, las cuales provocan diferentes tipos de relaciones de servicios y ha hecho necesaria la promulgación para cada grupo laboral, independientemente de la regulación administrativa que rige par todos ellos.

La relación laboral y administrativa coinciden en que su objeto es la prestación de servicios, por lo que en un primer momento se encuadrarian en el ámbito del derecho laboral, sin embargo los puntos de partida de esta rama del derecho son diferentes cuando el patrón, es el "estado", ya que el objeto de la relación es el ejercicio del poder público.

Coincidiendo en este sentido con el maestro Miguel Cantón Moller cuando señala..." La razón de la diferenciación de las relaciones de trabajo, que indiscutiblemente existen, respecto de los trabajadores del Estado con los Trabajadores de la iniciativa Privada la podemos encontrar en la diferencia de objetivos

de la parte patronal. Mientras los objetivos de esta última están circunscritos a la obtención de utilidades, es decir que tienen finalidades esenciales de lucro, los del estado se encaminan a servir y atender mejor al bienestar general, que es una obligación política y administrativa"¹²

Las relaciones laborales son producto de la voluntad de las partes, por lo que los aspectos en los que se desarrollan las relaciones prestaciones deben ser convenidas por ellas, estableciendo recíprocamente las condiciones de la prestación, de tal manera que las partes (trabajadores y patrones), deben someter sus controversias laborales a la decisión de un tercero que determine la legalidad de su actuación.

Por otra parte el ejercicio de la función pública realizada por individuos, responde a intereses de carácter público, lo cual origina que el estado como titular de ese poder, vigile, que su desempeño responda a los intereses de la colectividad y que se realice de acuerdo a los valores fundamentales que la Constitución establece, por lo que se establece el poder disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato legal, contenido en el catálogo de conducta que la ley impone, independientemente del cumplimiento de los objetivos materiales de la prestación laboral.

Por último se establece que el Poder Disciplinario tiene como fin la adecuada realización de la función pública, considerando lo siguiente:

OBLIGACIONES	<i>LABORALES</i>	PRESTACIÓN DE MATERIAL
	<i>FUNCIONARIAS</i>	PRESERVACIÓN DE

¹²Cantón Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Editorial PAC. México, D.F., 1988. pp. 95.

1.3.1. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Del estudio del texto del título IV de la Constitución y de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos, podemos obtener la regulación jurídica de cada una de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos y determinar, los sujetos, la causa y el origen de cada una de ellas, las sanciones que les son consecuentes, el procedimiento que debe seguirse y las autoridades competentes para aplicar las sanciones.

RESPONSABILIDAD CIVIL

Así se tiene que respecto a la responsabilidad Civil, el antepenúltimo párrafo del artículo 111 constitucional, ratifica la disposición que contenía el artículo 1114 de la Constitución vigente anteriormente, en el sentido de que los servidores públicos no gozan de fuero ni de inmunidad en relación a las demandas del orden civil, que en su contra se presenten, con lo cual la responsabilidad civil queda sujeta a los ordenamientos de esta naturaleza y los servidores públicos son responsables por las conductas ilícitas civilmente en que incurran, al igual que todos los habitantes del país.

RESPONSABILIDAD PENAL

En cuanto a la responsabilidad penal, la fracción II del artículo 109 Constitucional, establece que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será seguida y sancionada en los términos de la legislación penal, pero el artículo 111 señala quienes son los servidores públicos que gozan de "fuero", respecto de los cuales es necesario agotar el procedimiento para la declaración de procedencia.

Los sujetos de la declaración de procedencia son: "los Diputados y Senadores al Congreso, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jueces del Departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Electoral, así como el Consejero Presidente y los Consejeros electorales del Consejo del Instituto Federal Electoral.

Al respecto es de señalar que la declaratoria de procedencia solamente remueve un obstáculo procesal para proceder en contra del servidor público que goce de fuero.

Para el presidente de la república se establece una inmunidad especial, en el artículo 107 Constitucional, pues solo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, siguiéndose el procedimiento aplicable al juicio político y no el procedimiento aplicable a la declaración de procedencia.

Respecto a los demás servidores públicos la responsabilidad penal se rige por el Código Penal y ordenamientos aplicables al igual que para el resto de los habitantes de la República, por lo que en su causa, sanción procedimiento y autoridades competentes para aplicar se rige por la legislación ordinaria.

RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Los sujetos de responsabilidad política por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones son los senadores y diputados del Congreso de la Unión, Ministros, Magistrados y Jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito

Federal, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados; estos últimos por violaciones a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales, agregándose con esta iniciativa a los Directores Generales de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, como sujetos de responsabilidad política, considerando que el artículo 93 Constitucional, reconoce la naturaleza política a sus funciones, al asimilarlos a los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamento Administrativo, por lo que se refiere a sus relaciones con el Congreso de la Unión.

Las responsabilidades políticas que se sancionan con destitución e inhabilitación se sujetan a un procedimiento que se apega a las garantías que consagra el artículo 16 Constitucional y que es denominado Juicio Político, por su naturaleza materialmente jurisdiccional. Asimismo, se aseguran los principios procesales de expedites, imparcialidad y audiencia.

Para mantener un equilibrio del Poder Legislativo, el Juicio Político se desarrolla bicameralmente, de manera que la H. Cámara de Diputados se erige con Jurado de Acusación, instruye el procedimiento y sostiene la causa ante la H. Cámara de Senadores, quien se erigirá en Jurado de Sentencia, para que éste resuelva en forma definitiva, podrá proponer la inhabilitación, la cual podrá extenderse hasta por veinte años.

Las responsabilidades políticas que se sancionan con destitución e inhabilitación se sujetan a un procedimiento que se apega a las garantías que consagra el artículo 16 Constitucional y que es denominado Juicio Político, por su naturaleza materialmente jurisdiccional. Asimismo, se aseguran los principios procesales de expedites, imparcialidad y audiencia.

Para mantener un equilibrio del Poder Legislativo, el Juicio Político se desarrolla bicameralmente, de manera que la H. Cámara de Diputados se erige con Jurado de Acusación, instruye el procedimiento y sostiene la causa ante la H. Cámara de Senadores, quien se erigirá en Jurado de Sentencia, para que éste resuelva en forma definitiva, podrá proponer la inhabilitación, la cual podrá extenderse hasta por veinte años.

El procedimiento administrativo, es autónomo del político y del penal como lo establece la reforma al artículo 109; sobre el inculcado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el juez penal.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

Respecto a las responsabilidades administrativas se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público al cumplimiento de ellas. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo en primer lugar de los superiores jerárquicos y de los órganos de control en las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada o pública, destitución y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

La entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quedo como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias.

La responsabilidad administrativa se establece en el Artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual

dispone: "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 sujetos de responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general que de acuerdo al artículo 108 constitucional y 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos comprende a: "los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o el Distrito Federal.

En ese sentido la responsabilidad se produce como consecuencia de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones que afecten los valores fundamentales, que rigen la función pública, los cuales son:

I.- IMPARCIALIDAD.- Es la obligación de los servidores públicos de dar un trato de igualdad a todas las personas que tengan relación con ellos, con motivo de sus funciones que tengan a su cargo, para no beneficiar a unos en servicio de otros.

Tiene como finalidad evitar que el ejercicio de las funciones públicas sea arbitraria, irrazonable e injusta, por razones de distinciones discriminatorias.

Nuestra Constitución política establece este principio en diferentes disposiciones, como sus artículos 1º, 12, 13 y 134.

II.- LEALTAD.- Consiste en la obligación de los servidores públicos de actuar en interés exclusivo de la Nación.

Su finalidad es la de cuidar durante el desempeño del cargo los intereses de la Nación en razón del bien público.

III.- HONRADEZ.- Consiste en la obligación del servidor público de sus honorable y de buenas costumbres (dignidad, integridad).

Su finalidad es la evitar que se dañe el prestigio y eficacia de las funciones publicas.

IV.- LEGALIDAD.- Esto es la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permita. Con el fin de limitar el arbitrio de la autoridad para impedir que abuse del poder.

V.- EFICIENCIA.- Es la obligación de los servidores públicos a fin de alcanzar los fines propuestos con el uso más racional posible de los medios existentes, (obtener, el fin, al menor costo posible).

**VALORES
FUNDAMENTALES**

LEGALIDAD

HONRADEZ

LEALTAD

IMPARCIALIDAD

EFICIENCIA

**CÓDIGO DE CONDUCTA
DE LOS**

SERVIDORES PÚBLICOS

CAPITULO II. ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.

2.1. PROCEDIMIENTO PARA APLICAR SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

2.1.2.- INICIO DEL PROCEDIMIENTO.

2.1.2.1.- QUEJA.

2.1.2.2.- DENUNCIA.

2.1.2.3.- RESULTADO DE UNA AUDITORIA, VISITA O INSPECCIÓN.

2.2.- ACUERDO DE INICIO.

2.2.1. CITATORIO.

2.2.2.- AUDIENCIA DE LEY.

2.2.3.- OFRECIMIENTO DE PRUEBAS.

2.2.4.- RESOLUCIÓN.

2.2.5.- SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

CAPITULO II. ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.

2.1. PROCEDIMIENTO PARA APLICAR SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Por procedimiento se entiende al "conjunto de formalidades o tramites a que esta sujeta la realización de actos jurídicos, civiles procesales, administrativos y legislativos".

La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima de la de enjuiciamiento como la de proceso es de juicio.

El Lic. Delgadillo Gutiérrez, indica que el procedimiento administrativo "es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, encontramos que su realización se da en una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases , para concluir con el objetivo que se pretende".¹³

Asimismo el jurista Andrés Serra Rojas, establece que: "el procedimiento administrativo, esta constituido por un conjunto de tramites y formalidades ordenados y metodizados en la leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin."¹⁴

Anteriormente a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de diciembre de 1982, no existía algún ordenamiento que regulara

¹³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, México, Editorial Limusa, 1986, p162.

¹⁴ Serra Rojas, Andres, Derecho Administrativo II, Doctrina, Legislación, Jurisprudencia, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A México 1990, pp255.

los pasos que se debían seguir para sancionar las faltas a la indisciplina en el ámbito de la Administración Pública, ya que las anteriores Leyes de Responsabilidades, al referirse a las citadas faltas no obstante identificarlas como tales administrativas, solo indicaban un procedimiento penal para la imposición de las sanciones y las demás leyes administrativas que mencionaban estas infracciones eran omisas respecto del procedimiento sancionatorio.

En términos del artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el procedimiento para aplicar sanciones de carácter administrativo se denominó "procedimiento disciplinario".

Es importante precisar que este procedimiento se encuentra reglamentado solamente en sus elementos básicos y que supletoriamente se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles puesto que la materia disciplinaria expresamente quedó excluida de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo en los términos del segundo párrafo del artículo 1o., que establecen las materias que no comprenden dicha Ley.

Al respecto existe una diferencia de criterios donde por un lado se sostiene que tratándose del juicio político se aplicará de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Penales tal y como lo establece el capítulo II, Procedimiento en el Juicio Político en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice:

Artículo 45.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales así mismo, se atenderán en lo conducente las del Código Penal.

Por otra parte se sostiene que con base a la tesis jurisprudencial del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sustentada al resolver el Amparo Directo 120/76, (jurisprudencias, precedente y tesis sobresaliente, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo VI Administrativo, mayo, Ediciones, México, pag. 499), que a la letra dice:

"CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SUPLETORIEDAD DEL. Aunque todas las multas se catalogan dentro de los cobros fiscales en razón de que para hacerlas efectivas se sigue el procedimiento económico-coactivo tanto la naturaleza del crédito como los tramites para interponer recursos contra las sanciones, varían según la materia del ordenamiento legal que las establece. Entonces un recurso se encuentra previsto en un ordenamiento de carácter netamente administrativo y la sanción tampoco es de naturaleza fiscal, no pertenece al campo de lo tributario la substanciación del recurso que contra la multa se interponga, y no existe razón válida alguna para aplicar el Código Fiscal al trámite del recurso, ya que, salvo disposición expresa en contrario de la ley especial de la materia, es aplicable, supletoriamente, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en todos los procedimientos administrativos ante autoridades federales".

Amparo Directo 120/76. Super Gas de Juárez, S.A., 6 de mayo de 1976. Unanimidad votos, Ponente Juan Gómez Díaz.

En este sentido se aclara que se considera que en materia de responsabilidades administrativas no debe ser aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales, no obstante que el contenido del artículo 45 anteriormente citado, parezca establecer lo contrario, y aún a pesar de la reciente tesis jurisprudencial emitida el 4 de marzo de 1996 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la Responsabilidad Administrativa de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, donde se aplicara supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.

En nuestra opinión se debe considerar que el artículo 45 se encuentra en el Título Segundo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos .donde se regulan procedimientos de carácter político y penal, (Juicio Político y Declaración de Procedencia), cuya estructura y naturaleza son totalmente diferentes a la administrativa, aunado a lo anterior es importante concluir que el criterio de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, es producto de una interpretación literal del dispositivo de análisis, pues olvida que el capítulo Cuarto del Título Segundo sólo contiene las disposiciones comunes para los capítulos 2 y 3 del propio título segundo de la Ley citada, que no incluye al procedimiento administrativo.

Respecto al desarrollo del Procedimiento, de acuerdo a las disposiciones contenidas en el capítulo segundo del título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativo a las "Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas", este se integra con las etapas de: investigación, instrucción, decisión y ejecución.

2.1.2.- INICIO DEL PROCEDIMIENTO.

Con motivo de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, las contralorías internas de la totalidad de dependencias y entidades cuentan con facultades para desahogar el procedimiento disciplinario de responsabilidades.

Siguiendo ese orden de ideas el segundo párrafo del reformado artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos establece que la contraloría interna en la totalidad de dependencias y entidades determinara si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los

servidores públicos y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes. Esto es que tales órganos internos de control investigaran y aplicarán las sanciones previstas en la LFRSP, a los servidores públicos activos o a los que hayan dejado de serlo, siempre y cuando no haya operado la prescripción prevista en el artículo 78 de la propia Ley.

Es de suma importancia que en los procedimientos administrativos que se instruyan, en cada acto que se emita se cumpla con la debida fundamentación y motivación, y se otorgue al servidor público la garantía de audiencia, mediante notificación personal efectuada en términos de lo dispuesto por los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento legal aplicable supletoriamente en materia de responsabilidades, con el objeto de cumplir con el principio de legalidad y evitar que las resoluciones en las que se interponga ya sea el recurso de revocación o el juicio de nulidad, sean revocadas o declaradas nulas por adolecer de vicios formales.

Se hizo necesaria la adecuación y actualización del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y desarrollo Administrativo, a efecto de concluir en el mismo como servidores públicos de la Secretaría citada a los titulares de los órganos internos de control de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los titulares de las áreas de responsabilidades , auditoría y quejas.

Las atribuciones de los titulares de las áreas de quejas de las dependencia, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública federal, así como de la Procuraduría General de la República se encuentran previstas en el inciso c) de la fracción IV del artículo Segundo del Reglamento Interior, quienes son designados por el Titular de la Secretaría, por lo que dependen jerárquicamente y funcionalmente de ésta, se les otorga el carácter de autoridad y conforme a la reforma les corresponde coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, las cuales serán

turnadas al área de responsabilidades del órgano interno de control, cuando así proceda. Realizando el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución y cumplir con los lineamientos y criterios técnicos que emita la secretaría en materia de atención de quejas y denuncias .

La imposición de las sanciones disciplinarias, en su carácter de actos administrativos, debe sujetarse a las formalidades y procedimientos legales establecidas, conforme a los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento.

Conforme lo establece la ley deberá emitirse un citatorio, no obstante en la práctica existe una etapa de investigación que le precede, la cual puede ser en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares, pudiendo ser realizada por las contralorías internas en las dependencias o entidades que dependen de la SECODAM, que en términos de las diferentes fracciones del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda la Administración Pública Federal.

De manera precisa se establece en el Reglamento de la citada Secretaría publicado en septiembre de 1997, donde se prevé la existencia de las Direcciones Generales de Auditoría Gubernamental y de Responsabilidades y de Situación Patrimonial con facultades de vigilancia e investigación.

De lo anterior se concluye que los órganos de control interno llevan a cabo la fase de investigación de acuerdo con las normas y lineamientos que como globalizadora de control emite la SECODAM.

2.1.2.1.- DENUNCIA.

Denuncia es el acto oral o escrito por el que tiene de un hecho que reviste características delictivas ante el juez, el ministerio público o la policía.

La denuncia en materia de responsabilidades puede ser interpuesta por cualquier persona que se vea afectada en su esfera de derechos o que tenga conocimiento de hechos irregulares cometidos por servidores públicos en ejercicio de su función o bien como lo señala la fracción XX del artículo 47 de la LFRSP, por los servidores públicos que detecten irregularidades en los actos efectuados por los sujetos a su dirección.

Debe ser presentada por escrito, con los datos del denunciado y su lugar de adscripción, descripción de los hechos que se consideran irregulares, de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secodam publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa y siete, la autoridad a la que le corresponde conocer de estas es la Dirección General de Atención Ciudadana, la cual recibe las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, practicando en su caso las investigaciones que se requieran y en caso de comprobar la existencia de estas y la responsabilidad por parte de un servidor público remitir a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial en la Dependencia o entidad.

Con motivo de una denuncia el órgano competente (Contraloría Interna), en los casos en que no le hayan anexado todos los elementos que le permitan identificar al presunto Servidor Público responsable, podrá formular un citatorio al quejoso o denunciante con el propósito de que ratifique o amplíe su queja o denuncia y ofrezca elementos de prueba que soporten su dicho.

Cabe precisar que la ley no establece la obligación de ratificar la queja o denuncia, no obstante dentro de la práctica es conveniente esta, con el propósito de

evitar la pérdida de tiempo y distracción de recursos federales, con quejas o denuncias temerarias o falsas.

Como todo acto de autoridad el citatorio en referencia deberá cubrir con determinados requisitos, dentro de los que se establecen los siguientes: mencionar el lugar, día y hora en que deberá de presentarse el denunciante o quejoso, el nombre de la persona que llevará a cabo la audiencia, la necesidad de que aporte elementos de prueba y el apercibimiento que de no comparecer a ratificar, se le tendrá por desistido, procediéndose a archivar la queja o denuncia.

Se precisa que la Ley no establece un plazo tratándose del quejoso, sin embargo en la práctica se retoma lo consignado para los servidores públicos, que señala que entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de 5 ni mayor de 15 días hábiles

Es importante señalar que en la práctica, la etapa previa a la citación del servidor público se denomina, de verificación o investigación, la cual tiene como propósito constatar como su nombre lo indica, la existencia de una probable responsabilidad administrativa por parte de los servidores públicos, por lo que generalmente consta de una serie de actuaciones breves integradas por un registro y acuerdo de inicio del expediente, incluyendo las actuaciones de corroboración hasta la emisión de la resolución interlocutoria que ordena el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades propiamente dicho, no en su defecto el archivo del mismo ante la falta de elementos para instaurar el procedimiento administrativo o fincamiento de responsabilidades.

2.1.2.2.- RESULTADO DE UNA AUDITORIA, VISITA O INSPECCIÓN.

Visita; acto de ir a ver a alguien en su casa o en el lugar donde permanece o se encuentra por razón de trabajo u otra causa.

El fundamento legal de las auditorías lo encontramos en el artículo 37, fracción IV, el cual nos señala que corresponde a la SECODAM, establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran en las dependencias y entidades por medio de los Órganos de Control Interno que dependen de la SECODAM.

Las auditorías deben de contener como mínimo los siguientes elementos: oficio de comisión dirigido al visitado debidamente notificado, actas de inicio y conclusión de auditoría requisitadas conforme a derecho, documentación soporte con firma autógrafa o en copia legible debidamente certificada y conclusiones en las que se deben citar las disposiciones legales, reglamentarias o de manuales de organización que se hayan infringido por el o los servidores públicos, señalando los elementos probatorios en que se apoyan para determinar, en su caso el daño y perjuicio patrimonial causado al erario federal y/o el lucro o beneficio indebido imputable al servidor público de que se trate.

Es indispensable que las actas administrativas levantadas con motivo de los hechos que se imputan al presunto infractor y demás documentos en que se asiente estén firmados autógrafamente al margen y al calce de todas las hojas.

Durante el transcurso de esta etapa la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal de funciones al presunto responsable, en cualquier momento previa o posteriormente al citatorio, cuando lo considere conveniente, sin que prejuzgue sobre la responsabilidad que se impute, tiene como única limitante cuando su nombramiento haya sido hecho por el Presidente de la República, en cuyo caso será necesaria la autorización de éste; y cuando el nombramiento respecto o haya requerido la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, la ratificadora será quien otorgue la autorización, como lo dispone el artículo 64 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En los procedimientos que se sigan para investigación y aplicación de sanciones ante las contralorías Internas en las Dependencias se observarán en todo cuanto sea aplicable a las reglas contenidas en el artículo 64 de la LFRSP, de todas las actuaciones se levantará acta circunstanciada en la que suscribirán quienes intervengan en ella, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes falten a la verdad.

2.2.- ACUERDO DE INICIO.

La etapa de responsabilidades de acuerdo a la Ley de la materia se inicia con el citatorio al servidor público involucrado, sin embargo en la practica y afecto de ajustarse procesalmente en la medida de lo posible a un juicio ordinario civil, se emite un acuerdo de inicio o radicación, que es un auxiliar que permite en la practica un mayor control sobre los asuntos.

2.2.1. CITATORIO.

Antes de entrar en materia es de señalar que la citación, se entiende como el llamamiento que se hace de orden judicial a una persona para que se presente, actualizando lo anterior en el ámbito de la materia de responsabilidades diremos que la citación, va a ser el llamamiento que la Órgano de Control Interno en la Dependencia o Entidad de la Administración Pública que instruya un procedimiento de responsabilidades, realice a un servidor público a efecto de que se presente a la audiencia de ley , prevista en el artículo 64 fracción I de la Ley de la materia, el cual dispone.

Artículo 64:

La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere el Título III, Capítulo I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante el siguiente procedimiento:

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

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

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de 5 ni mayor de 15 días hábiles.

De lo anterior tenemos que sin duda alguna, el citatorio, reviste una serie de formalidades que deben ser respetadas por los Órganos de Control Interno en la Dependencia o Entidad de la Administración Pública de que se trate, a efecto de dar a conocer al servidor público, entonces presunto responsable las irregularidades que se le atribuyen, tales como:

En primer lugar al ser un acto de autoridad debe contener los fundamentos de derecho por los cuales el Órgano de Control Interno lo llama a procedimiento de responsabilidades al servidor público, (Competencia).

Expresar el día, hora y lugar en el cual ha de efectuarse la audiencia de ley, precisando todos y cada uno de los hechos que constituyen las irregularidades administrativas que se le atribuyen y en su caso el monto del beneficio o lucro obtenido y daño o perjuicio económico causado;

Enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos precisando los artículos y fracciones; y tratándose de manuales de organización o de cualquier

otro tipo de normatividad, se deberán citar los apartados, puntos, e inciso que se infringen, así como la fecha de su publicación el Diario Oficial de la Federación, mismos que se relacionaran con las fracciones del artículo 47 de la LFRSP. que incumple.

Enunciarle al servidor Público, que tiene derecho a ofrecer las pruebas que considere pertinentes, que el expediente que se ha integrado con motivo de la irregularidad o irregularidades que se le atribuyen esta a su disposición para su consulta, así también en dicho citatorio se le hace saber que podrá acudir a la audiencia citada solo o acompañado de un defensor.

También debe contener el apercibimiento al servidor público, que de no asistir a la audiencia se le tendría por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos dentro del procedimiento administrativo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que como a quedado señalado es de aplicación supletoria en materia de responsabilidades administrativas,

2.2.2.- AUDIENCIA DE LEY.

Regulada en el artículo 64 fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la audiencia de ley, es un acto en el que deben de respetarse una serie de formalidades como son:

Precisar el día, la hora y la fecha en la que se lleva a cabo la misma.

El servidor público que la efectúa, mismo que deberá de identificarse, y señalar que actúa legalmente.

Citarse los testigos de asistencia que dan constancia de lo actuado, los que también deben identificarse.

Señalar cual es el acto que se celebra, y el origen del mismo.

Precisar si el servidor público comparece solo o acompañado, identificarlo, indicar las irregularidades que se le atribuyen, las cuales se señala que se le dieron a

conocer desde el citatorio, la fecha en la que fue notificado, posteriormente se le apercibe a efecto de que se conduzca con verdad de conformidad con el artículo 273 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia de responsabilidades y se le preguntan sus generales, concluido lo anterior, se le concede el uso de la palabra a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga, posteriormente con fundamento en el artículo 113 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se procede a interrogar al compareciente a efecto de que el Órgano de Control Interno se allegue de elementos para la averiguación de la verdad, prosiguiendo a efectuarse el ofrecimiento de pruebas por parte del servidor público que se presenta y el acuerdo de admisión o desechamiento de las mismas por parte de la autoridad.

Posteriormente el multicitado presenta los alegatos que se señalan en la fracción I del artículo 64 de la Ley en cita, y concluida la audiencia se firma por los que en ella intervinieron, dejando asentado que el servidor público a quien se le sigue el procedimiento de responsabilidades, tuvo a la vista en todo momento el expediente administrativo originado con motivo de la irregularidad que se le atribuye, para su consulta, que no existió presión de ninguna naturaleza en su declaración y se firma por las personas que en ella intervinieron.

En la practica si el Órgano de Control Interno encuentra que no cuenta con elementos suficientes para resolver, podrá disponer la práctica de nuevas investigaciones u otras audiencias, pero deberá especificarse en el citatorio de las mismas, que estas se efectúan de conformidad con lo señalado en el artículo 64 fracción III, el cual dispone:

Artículo 64 fracción III, Si en la audiencia la Secretaría encontrará que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra y otras audiencias.

2.2.3.- OFRECIMIENTO DE PRUEBAS.

El Artículo 64, fracción II, a la letra dice: Desahogadas las pruebas si las hubiere la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las 72 horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Es importante manifestar que toda vez que el precepto antes citado no enumera las pruebas que serán admisibles, se considera el principio de que para probar los hechos se admitirá cualquier medio de prueba que produzca convicción en el juzgador, siempre y cuando no vaya contra la moral y las buenas costumbres.

Como se vio en el punto que antecede en la audiencia de ley se efectúa el ofrecimiento de pruebas que el servidor público, presunto responsable de la irregularidad que se le atribuye, considero pertinentes, de las cuales se acuerda en dicho acto ya sea teniendo por ofrecidas, admitiendo o desechando.

En el supuesto de que la autoridad no pueda acordar en la audiencia, la admisión y/o desahogo de pruebas, deberán tenerse por ofrecidas y reservarse expresamente el derecho de acordar su admisión con posterioridad, a la audiencia de ley; el Órgano de Control Interno deberá emitir un acuerdo en donde señale su admisión o su desechamiento, el primer caso si se trata de pruebas que requieran posteriores fechas para su desahogo y requisitos precisara los mismos, e indicara que en caso de no presentar ante esa autoridad dichas probanzas en los términos señalados en el acuerdo antes citado, se tendrán por desiertas las mismas de conformidad con los artículos 129, 143 y 165 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia de responsabilidades.

Ahora bien antes de emitir la resolución respectiva en la práctica se dicta el cierre de instrucción a efecto de que a partir de este, corra el termino de 30 días indicado en la fracción II del artículo 64 de la ley citada para emitir la resolución correspondiente.

Cuando se estime pertinente la suspensión temporal del trabajador para facilitar las investigaciones se podrá determinar esta, considerando de que si el nombramiento de que se trate, incumbe al presidente de la República, se requerirá su autorización y de la Cama de Senadores o de la Comisión Permanente si dicho nombramiento requiere la ratificación de tales órganos, en el entendido de que si los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que deberían percibir durante el tiempo que se hallaron suspendidos; situación que se encuentra contemplada en el artículo 64 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así también es importante señalar que todas las diligencias deberán constar por escrito y que firmaran quienes hayan intervenido.

2.2.4.- RESOLUCIÓN.

Resolución administrativa.- Es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa.¹⁵

Las resoluciones que se pronuncien para imponer sanciones a lo servidores públicos, o en su caso para absolverlos, deberán cumplir con lo previsto en los artículos 53 al 55 de la LFRSP, y en especial con el artículo 54 debiendo ser razonados todos y cada uno de los elementos previstos en el mismo,

¹⁵ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM. México 1993. Tomo de la P-Z. págs 2820.

fundamentándose para ello en los documentos respectivos (tales como hoja de servicio, solicitudes a la Dirección General de Personal en la que labore el servidor público), mismos que deben obrar en el expediente.

La resolución en materia de responsabilidades puede ser:

a) Determinación de Responsabilidad administrativa del servidor público y por consiguiente una sanción.

Al anterior señalamiento cabe precisar que la LFRSP, establece una excepción en su artículo 63, en el que se indica que la Contraloría Interna en la Dependencia o Entidad y la Secretaría se podrá abstener de sancionar al infractor por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando las causas de la abstención, teniendo como condicionantes que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y que el daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

b) La declaración de no existencia de responsabilidad.

Cuando no se encuentran elementos para sancionar al servidor público, el Órgano Interno de Control debe emitir una resolución en la que se señale que no se acredita existencia de responsabilidad.

La resolución que recaiga a un procedimiento de responsabilidades, deberá ser dictada en un plazo máximo de treinta días hábiles después de cerrada la instrucción, y notificarla dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, y a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia, y al titular de la misma.

Las pruebas que obren en el expediente administrativo de responsabilidades, deberán ser analizadas, valoradas y determinadas en términos de los artículos 197 al

218 del Código Federal de Procedimientos Civiles, así también se determinara cuales acreditan la existencia del hecho que constituye la infracción del supuesto legal contenido en determinado ordenamiento, realizando el razonamiento lógico-jurídico, para concluir si la conducta del individuo se ubico en el supuesto previsto en las leyes, manuales, reglamentos etc. invocados en el oficio citatorio y como consecuencia de ello si incurrió en violación de las previsiones establecidas en el artículo 47 de la LFRSP. En su caso , se deberá determinar e individualizar la sanción aplicable al caso concreto, adecuando la sanción al tipo de falta, previo análisis de los elementos del artículo 54 de la ley de la materia.

Si fuera el caso la imposición de sanciones económica, la misma se impondría en términos del artículo 55 de la LFRSP, debiendo observar que el monto del daño o perjuicio económico, o el lucro o beneficio indebido obtenido quede debidamente acreditado y determinado.

Los elementos de la resolución son:

Resultandos.- Es la parte del fallo en que la autoridad hace un resumen que describe los antecedentes de como conoció los hechos, diligencias efectuadas para citar al servidor público y conocer su situación.

Considerandos.- Razonamientos Lógico-Jurídicos, con los que soporta la responsabilidad que le determina al servidor público, cabe hacer la aclaración que en este punto la autoridad cita los fundamentos legales en los que fundamenta su actuación.

Puntos Resolutivos.- Decisión que toma el Órgano, sobre la imposición de una sanción.

2.3.5.- SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Sanción; en general ley, reglamento, estatuto solemne, confirmación de una disposición legal por el jefe de un estado, o quien ejerce sus funciones. La Ley procesal establece para privar de los efectos producidos o que debían producir los actos viciados.

De conformidad con lo que establece el artículo 53 de la LRSP, las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público. Corrección disciplinaria consistente en la amonestación que la autoridad competente dirige a un funcionario invitándole a evitar la repetición de una falta en prevención o abuso.¹⁶

II.- Amonestación privada o pública.- Tanto el apercibimiento como la amonestación han sido consideradas correcciones disciplinarias en materia de procedimiento, que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento. Ambas figuras han sido utilizadas como sinónimos aunque en esencia tienen un contenido y trascendencia diferente.

De acuerdo con la Enciclopedia Jurídica Omnia, el apercibimiento se identifica como una prevención especial como una advertencia que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida: es una medida preventiva que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o ilicitud y aun la inmoralidad de la misma en la esfera del derecho. "Se acostumbra considerar el apercibimiento como la segunda de las sanciones de ese carácter, después de la amonestación, y conjuntamente con la prevención. Sin embargo ésta es más leve en su aplicación general."

¹⁶De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México, D.F. 1993. pp. 91.

Conforme al Diccionario de la Lengua Española para la Real Academia el sentido jurídico de esta voz consiste en "Hacer saber a la persona citada, emplazada o requerida las consecuencias que seguirán de determinados actos u omisiones suyos". En nuestro sistema disciplinario la LFRSP no define el concepto ni el contenido de esta sanción.

De lo anterior podemos establecer que el apercibimiento es una llamada de atención, a quien a incurrido en falta leve que no amerite otra sanción, para que no la vuelva a cometer.

III.- Suspensión.- Es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad, será conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de está resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirá las cantidades que dejó de recibir por la medida interpuesta.

Es preciso señalar que la suspensión de acuerdo a lo que establece la fracción IV del artículo 64 de la LRSP, que regula el procedimiento sancionatorio en materia disciplinaria, en cualquier momento previa o posterior al citatorio al que se refiere la fracción I de dicho artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargo, empleos o comisiones si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, teniendo en cuenta que la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute lo cual se hará constar en la determinación de dicha suspensión.

IV.- Destitución del puesto.- Se han generado controversias porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores y que la única competente para resolver la conclusión de una resolución de trabajos es la autoridad laboral, originándose dicha controversia por la interpretación del texto de las fracciones II y IV del artículo 56 de la LFRSP, en las que se establecen que "la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandara por el superior jerárquico" y que "la Secretaría promoverá los procedimientos... demandando la destitución del Servidor Público responsable", dando lugar su redacción a considerar que la autoridad administrativa no puede imponer esta sanción en ejercicio de su facultad disciplinaria.

Precisando que la exposición de motivos de la LFRSP señala que, la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos estará a cargo en primer término de los superiores jerárquicos y de los órganos de control en las dependencias y entidades: los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiera una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, siendo la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la autoridad especializada para identificar las responsabilidades administrativas y para aplicar las sanciones disciplinarias, que pueden llegar a la destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República.

De lo anterior se tiene que la imposición de las sanciones disciplinarias constituye un acto de autoridad, en el que la Unidad de Contraloría Interna en las diferentes dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, ejerce su facultad sancionadora para con los servidores públicos.

Así también se debe de considerar que la ejecutividad del acto administrativo permite su eficacia sin necesidad de que una autoridad diferente lo califique, ya que la fuerza propia del acto autoriza su ejecución.

V.- Sanción Económica.- Conforme al artículo 113 Constitucional, las sanciones económicas por la Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos " deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere el artículo 109 Constitucional, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

En términos del citado artículo, la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto indispensable que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrán imponer cualesquiera de las otras sanciones establecidas en el artículo 53 de la LFRSP, pero no la económica.

Consideramos que anteriormente el establecimiento de una sanción económica fija en dos tantos, no permite una graduación de acuerdo con las circunstancias particulares en cada caso, que implica la individualización de la sanción, tal como lo dispone el artículo 54 de la LFRSP y que ha sido reconocida por los Tribunales y la doctrina, siendo dicha sanción inconstitucional por la imposición de sanciones fijas..

VI.- Inhabilitación Temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Respecto a la inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, se tiene que la misma se encuentra prevista en el Título IV de la Constitución Federal, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

Originalmente la inhabilitación prevista en el artículo 113 de nuestra Carta Magna, fue reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos en los términos de su artículo 53, con una duración de 6 meses a 3 años cuando hubiera existido el elemento económico, si no excedía de 100 veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal y de 3 a 10 años se rebaso esta cantidad.

En la reforma del 21 de julio de 1992, en donde se modificaron los plazos y los montos de referencia para su imposición establecidos en el último párrafo del artículo 53 de la LFRSP, se determinó que tratándose del lucro obtenido o los daños o perjuicios causados no excedan de 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el D.F., la inhabilitación será de 1 a 10 años y si supera este monto podrá ser de 10 a 20 años, así también se hizo la aclaración de que cuando la conducta sea grave (haciendo la precisión que no se ha especificado que debe entenderse por "grave"); se podrá aplicar hasta 20 años de inhabilitación independientemente del contenido económico de la infracción.

Así también se precisó que cuando un servidor público haya sido inhabilitado por un plazo mayor de diez años, sólo podrá volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo previa comunicación razonada del titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dirigida a la SECODAM.

Otra aportación de esta reforma fue la sanción de inhabilitación por el término de un año, para el servidor público que sin causa justificada, omite la presentación de la declaración de situación patrimonial que debe realizar dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del encargo.

Los Servidores Públicos sancionados podrán interponer el recurso de revocación ante el mismo Órgano de Control Interno que emitió la resolución sancionadora o impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones

administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere el Capítulo II, del Título Tercero de la LFRSP.

CAPITULO III. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

3.1.- MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCIÓN.

3.2.- RECURSO DE REVOCACIÓN.

3.3.- JUICIO DE NULIDAD.

3.4.- JUICIO DE AMPARO.

CAPITULO III. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

3.1.- MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCIÓN.

Primeramente consideramos pertinente diferenciar entre medios de impugnación y recursos, diremos que el medio de impugnación debe considerarse como el genero y al recurso como una especie o clase de ese genero de tal modo que si todo recurso es un medio de impugnación, no todo medio de impugnación de resolución constituye un recurso.

El jurista Alfonso Nava Negrete sostiene que la naturaleza administrativa del procedimiento de impugnación de los actos administrados, que la ley establece con el propósito de otorgar a los afectados la posibilidad de inconformarse ante la administración activa, generadora del acto que se impugna, por lo que el recurso debe caracterizarse como un procedimiento desarrollado en la esfera de la administración y no como un proceso ni juicio o como vía jurisdiccional promovida ante un tribunal, aun cuando dicho procedimiento se estructura de manera similar a la judicial.

Emilio Margain Manatau, nos dice: "Es todo medio de defensa al alcance de los particulares, por violación al ordenamiento aplicado por falta de aplicación de las disposiciones debidas¹⁷.

Jorge Héctor Escola nos señala que "Recurso en sentido general es acudir ante un juez u otra autoridad con alguna demanda o petición para que sea resuelta es también acogerse a favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad.¹⁸

El recurso administrativo puede definirse como un acto con el que un sujeto legitimado pide a la Administración que revise una resolución administrativa, o,

¹⁷(Margain Manatau Emilio, Los recursos Administrativos, Ed. J.U.S. S.A., México 1985, p.p. 52 y 53

¹⁸Escola Jorge Héctor, Recursos Administrativos, Ed. Porrúa S.A., México D.F. 1990, p.p. 217

excepcionalmente, un acto que se tramite, dentro de los plazos y con arreglo a las formalidades pertinentes.

Constituye un medio legal del que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.

De lo anterior podemos afirmar que el recurso administrativo constituye una pretensión del gobernado en contra de un acto administrativo, mediante un procedimiento establecido en la ley, a efecto de que la misma acusidad que emitió el acto revise su legalidad.

La palabra recurso tiene dos sentidos uno amplio y otro restringido y propio. En sentido amplio significa el medio que otorga la ley para que la persona agraviada por una resolución obtenga una revocación, nulidad o modificación. en el sentido más restringido el recurso presupone que la revocación, rescisión o nulidad de la resolución estén encomendados a Tribunales de una Instancia Superior. Nuestra Ley fiel, emplea la primera acepción y de esta manera establece la revocación.

Elementos esenciales del recurso administrativo

Los elementos de los recursos administrativos pueden clasificarse en:

a) esenciales y b) secundarios

a) esenciales.-

1.- El recurso debe estar contemplado en una Ley.

Lo que implica la existencia de un procedimiento para resolverlo, al cual se debe apegar la autoridad en base al principio de legalidad que provee de seguridad jurídica al gobernado.

Tiene importancia el hecho de que el recurso este contemplado en la Ley, y no en el Reglamento de la misma pues si fuera este el último caso el particular no está obligado a respetar el principio de definitividad. El recurso de revocación debe constar determinado en la Ley, según se desprende del siguiente criterio que se cita.

Recursos Administrativos.- Deben estar establecidos en la Ley, Interpretación de los artículos 23, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, debe ser sobreseído por improcedente.

2.- Debe existir un acto administrativo previo que sirva de causa y antecedente del recurso.

El recurso para que exista debe tener como causa un acto administrativo que incida en los derechos legalmente tutelados del gobernado de otra forma, no existe interés jurídico para promover recurso administrativo, en virtud de que no existiría lesión al interés privado ni actuación de la autoridad en tal sentido, de lo cual se deriva que no existe sustancia alguna sobre la cual proponer agravios, el acto de autoridad previo es el parámetro a partir del cual el particular habrá de elaborar y estructurar sus argumento de ilegalidad, refiriéndose a él en si mismo (al impugnar su motivación y fundamentación por ejemplo) o bien a su proceso formativo (defectos en el desarrollo de su procedimiento) o a ambos simultáneamente.

3.- Debe existir una autoridad administrativa que deba tramitarlo y resolverlo. .

De acuerdo a la naturaleza del recurso de revocación la autoridad administrativa que resuelve es la propia autoridad administrativa quien emitió el acto.

4.- Afectación de un derecho del recurrente.

El acto administrativo debe afectar algún bien del gobernado tutelado legalmente, es decir debe afectar su interés jurídico, consistiendo esto no solo en que un acto administrativo incida ilegalmente en su patrimonio o su persona, sino el

derecho que le asiste para que en todo procedimiento por el que se formo el acto de autoridad se observen los ordenamientos procedimentales que el precisa (Principio de Legalidad y Seguridad Jurídica).

5.- Existencia de una obligación de la autoridad de dictar una resolución en cuanto al fondo.

En virtud de que el recurso administrativo debe estar contemplado en la ley, dentro de esta también debe de atender la obligación de la autoridad de resolverlo y el tiempo para hacerlo. De hecho la obligación de la autoridad de resolverlo y sustanciar el recurso interpuesto es consecuencia de la obligación que tiene de ajustar sus actos a lo que esta previsto en la Ley (principio de legalidad) que le determina y compete en su actuación, en tales casos a resolver le recurso, no es sólo consecuencia del principio de legalidad sino que también deriva del derecho de petición.

Elementos Secundarios del Recurso Administrativo .

Como su nombre lo señala no necesariamente deben de cumplirse para la procedencia de los recurso, ya no deben forzosamente constar en éstos y son los siguientes:

1.- Plazo de interposición del recurso. - Se considera un requisito secundario, de tal forma que si no constara en la ley, no por eso el recurso no existiría, sino que podría ser interpuesto en cualquier momento, sin embargo al determinar la ley el plazo de interposición, este lapso de tiempo es el parámetro dentro del cual el particular debe presentar su recurso administrativo de otra forma, el acto administrativo tendría efectos de ejecutabilidad en su contra.

Ahora bien, para la determinación del computo del plazo legal de interposición debe tenerse en cuenta lo que al efecto determine la legislación aplicable sobre los días que se determinen como inhábiles, a lo cual habrá de ajustarse la autoridad para fundamentar su desechamiento si es que el recurso es presentado fuera de termino.

2.- Formalidades que debe cubrir el escrito de interposición del recurso. -

Las formalidades que debe cumplir el recurso administrativo que se interponga son fundamentalmente las siguientes

1.-El nombre del recurso que se interpone.

Los documentos que deben anexarse al recurso son:

- a) Documentos que acrediten la personalidad.
- b) Documentos en que conste el acto impugnado.
- c) Constancia de notificación del acto o resolución impugnados
- d) Las pruebas documentales que se ofrezcan.
- e) Dictamen Pericial

Posible suspensión y requisitos de la misma.

La suspensión implica que la ejecutividad del acto administrativo que se recurre sea dejada provisionalmente sin efectos hasta que sea emitida la resolución que ponga fin al procedimiento, siendo requisitos para que proceda la suspensión:

- a) Que lo solicite el recurrente.
- b) Que el recurso sea procedente.
- c) Que se garantice el interés fiscal.
- d) Que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros; y si los hay, debe garantizarse el daño a los terceros para el efecto de que la resolución sea favorable al recurrente.

3.- Improcedencia del recurso.

La autoridad deberá de abstenerse de dictar resolución en cuanto al fondo en los siguientes casos.

Que el acto administrativo en controversia no afecte el interés jurídico del recurrente.

Que el acto administrativo en controversia haya sido impugnado ante otra autoridad distinta de la administrativa o sea conexo con otro que haya sido impugnado ante autoridad diversa.

Los recursos como medios de defensa, deben en consecuencia, para que sean efectivos, estar estructurados con técnica, clara, sencilla y rápida, clara en cuanto a sus requisitos, sencilla en su tramitación y rápida en su resolución para que los particulares puedan acudir en forma confiada y segura de que en caso de existir alguna violación, ésta será anulada.

Uno de los puntos más controvertidos y polémicos es en torno a si el recurso de revocación es el de si debe de ser de agotamiento forzoso, de manera que sólo contra su resolución se pueda acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o si por el contrario queda a la elección del servidor público acudir al recurso, cuando le conviene o tiene confianza en ese medio de defensa

3.2.- RECURSO DE REVOCACIÓN.

REVOCACIÓN. | (Del latín revocatio-onis, acción y efecto de revocare, dejar sin efectos una concesión, una mandato o una resolución; acto jurídico que deja sin efectos otro anterior por voluntad del otorgante).

El recurso de revocación es una de las formas de extinción del acto administrativo.

El recurso de revocación constituye un procedimiento legal del que dispone el particular que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de la autoridad administrativa una

revisión del propio acto que emite a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo modifique en caso de que encuentre demostrada la ilegalidad del mismo, a partir de los agravios esgrimidos por el recurrente, de lo que se obtiene que el recurso de revocación constituye un medio de defensa que prevé la ley a favor del particular.

En ese sentido consideramos que dicho recurso, no constituye un procedimiento de controversia, en virtud de que corresponde resolver a la propia autoridad que emitió el acto que se impugna, de lo que se desprende que no hay autoridad distinta de las partes que resuelva los agravios presentados dentro del recurso interpuesto (en este caso si habría un procedimiento contencioso propiamente dicho), por lo que no se trata de una instancia contenciosa, sino de una instancia administrativa por medio de la cual se le solicita a la autoridad que analice nuevamente la legalidad del acto que emitió, que lo reconsidere y en su caso revoque.

La fase contenciosa es aquella en la que si encontramos "LITIS" entendido como esta la pugna de intereses, la cual se hace valer mediante el Juicio de Nulidad.

El recurso de revocación no representa ejercicio alguno de jurisdicción, ya que en éste la autoridad no dicta una sentencia, pues no decide sobre derechos controvertidos, esto es no soluciona un litigio, simplemente la función de la autoridad se limita a revisar la legalidad de sus propias resoluciones.

Asimismo, este recurso administrativo nace del ejercicio del derecho de instancia que la Ley le otorga al servidor público por lo que consideramos que más, que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores, es un medio de defensa del servidor público.

Formalidades que deben de cubrir el escrito de interposición del recurso de revocación.

- a) Nombre del recurso que se interpone.
- b) Nombre del servidor público que interpone el recurso.
- c) Domicilio para recibir notificaciones y nombre de los autorizados. -Autoridad a la que se dirige y propósito de la promoción.
- d) El acto que se impugna.
- e) Los Agravios que cause el acto impugnado.
- f) Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Los documentos que deben de anexarse al recurso de revocación son:

1- Aquellos que acrediten la personalidad

- a) Que sea tramitado y resuelto por autoridad competente.
- b) Que se otorgue al particular la oportunidad de formular agravios, los cuales deberán ser analizados y valorados por la autoridad.

Respecto al recurso de revocación en materia de responsabilidades de los servidores públicos, dicho tema se vera con mayor profundidad en el capitulo cuarto del presente trabajo.

3.3.- JUICIO DE NULIDAD.

Esté se sustentará ante la Sala Regional de Tribunal Fiscal de la Federación, que corresponda, en razón del domicilio fiscal del demandante, juicio que se substanciara conforme a lo que establece en el titulo VI del Código Fiscal de la Federación.

I.- Partes en el Juicio de Nulidad:

- a) *Demandante o actor.*- será el servidor público afectado en su esfera juridica a quien le lesiona la resolución administrativa, lo que le otorga el interés jurídico para

poner en movimiento la acción jurisdiccional del Tribunal Fiscal de la federación y pretender obtener una sentencia favorable.

b) Los demandados.- tiene ese carácter la autoridad que dictó la resolución impugnada, en el presente procedimiento tiene ese carácter la autoridad que emitió la resolución que el servidor público impugna, siendo el Contralor Interno en la Entidad o Dependencia de la Administración Pública, a la cual el demandante pertenezca, esto de conformidad con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, situación que quedó asentada en el capítulo primero del presente trabajo.

c) Titular de la Dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la Fracción anterior.- siendo en este caso el Titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos dispone que:

"El Servidor Público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Del análisis del citado artículo resulta evidente que al referirse a la Ley de Responsabilidades a la *revocación* la señala como un *recurso* y al *juicio de nulidad* lo refiere como una *impugnación*, siendo a nuestro parecer correcta tal distinción en virtud de que la revocación es considerada propiamente como un recurso (ante la misma autoridad que emitió el acto) y al hablar de medio de impugnación hacemos referencia a que la autoridad que emitió la resolución que se impugna pasa a ser parte

del procedimiento contencioso administrativo, por lo que atendiendo al artículo 198 del Código Fiscal de la Federación señalaremos que las partes en el juicio de nulidad son:

I.- El demandante.

II.- Los demandados, tendrán ese carácter:

a) La autoridad que dicto la resolución impugnada.

b) El particular al que favorezca la resolución o cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

III.- El titular de la Dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior

IV.- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

La palabra demanda, proviene del latín demandare (de que mando, que tenía un significado distinto al actual "confiar", poner a buen seguir o remitir.

El maestro José Ovalle Favela, refiere que es el acto fundamental para iniciar el proceso, a través de ella el actor plantea al juez su versión del litigio, formulando concretamente sus pretensiones .

Acto procesal por el cual una persona se constituye por el mismo en parte actora o demandante, inicio de la acción y formula su pretensión ante el órgano jurisdiccional.

Asimismo la demanda es el acto fundamental en el que la parte actora inicia el ejercicio de la acción y plantea concretamente su pretensión al juzgado, conviene distinguir con claridad entre acción, como facultad o poder que tienen las personas para provocar la actitud de los órganos jurisdiccionales a fin de que resuelvan sobre la pretensión litigiosa, pretensión o reclamación específica que el demandante formula contra el demandado, que es el acto concreto con el que el actor inicia el ejercicio de la acción y expresa su pretensión o contra el demandado.

Elementos de la demanda

Antes de entrar en materia es de señalar que el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación sufrió una adición importante en las reformas a partir del año de 1996, en su último párrafo, según el cual simultáneamente cuando una resolución recaída a un recurso administrativo no satisface el interés jurídico del promovente se podrá impugnar la resolución recurrida en la parte en que lo siga afectando, así como la recurrente (resolución que recayó al recurso interpuesto), pudiendo hacer valer concepto de impugnación no planteados en el recurso administrativo en esta adición se observa que se beneficia al promovente en virtud de que la permite expresar en el juicio de nulidad agravios que no haya hecho valer en el recurso de revocación y al Tribunal le obliga a estudio de dichos agravios que no se hayan planteados en el recurso.

La demanda se deberá presentar dentro del término de cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada directamente por escrito ante la Sala Regional competente del Tribunal Fiscal de la Federación.

Es importante señalar que la demanda de nulidad debe ir firmada, a menos de que quien formule no sepa o no pueda firmara en cuyo caso, habrá de indicarse tal

circunstancia y la razón de ello. En caso contrario, la demandada se tendrá por no presentada, conforme lo dispone el artículo 199 del Código Fiscal de la Federación.

En la demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en aquellos casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses de dos o más servidores públicos sancionados, mismos que podrán promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un solo escrito de demanda. En el escrito así interpuesto habrá de señalarse representante común y en caso de no hacerse, el magistrado instructor hará tal designación en el acuerdo de admisión de la demanda.

Así también es necesario indicar que los requisitos de procedencia que establece el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, el cual dispone que la demanda de nulidad deberá indicar:

1 - Nombre y domicilio fiscal, en su caso, domicilio para recibir notificaciones del demandante.

2 - Resolución que se impugna, misma que deberá presentarse anexa a la demanda, el actor demuestra su interés jurídico, ya que por tal hecho demuestra que existe una resolución administrativa, previa que le causa perjuicio, según su criterio y respecto de lo cual hace funcionar la maquinaria jurisdiccional contencioso-administrativa, con el fin de obtener una sentencia a su favor.

3 - Autoridad o autoridades demandadas, mediante este señalamiento determina cual es la parte demandada, este señalamiento es esencial, ya que a través del mismo la Sala del conocimiento del Tribunal Fiscal de la Federación correrá traslado al demandado para efectos de recibir su contestación en el término de 45 días.

4 - Hechos que den motivo a la demanda, son la narración de los hechos que se impugnan los actos que la autoridad administrativa (órgano de Control Interno), ha efectuado en contra del actor y respecto de los cuales este se inconforme.

5 - Pruebas que ofrezca, el ofrecimiento de pruebas se deriva de la necesidad de probar los hechos, toda vez que se trata de actos lácnicos que si bien deben ser entendidos dentro del ámbito de legalidad, lo exceden, por lo que se debe demostrar su existencia.

En caso de que se ofrezca la prueba pericial o testimonial se precisaran los hechos sobre los que deban versar y señalaran los nombres y domicilios del perito o los testigos.

6 - Conceptos de impugnación.

De acuerdo a las reformas que sufrió el Código Fiscal de la Federación, a partir del año de 1996, se sustituyó el concepto de "agravio", por el de conceptos de impugnación. El hecho de que se denominen de manera diferente no cambia el que los argumentos que se habrán de esgrimir contra la legalidad del acto administrativo impugnado, sean de fondo conceptos de anulación. Los requisitos que deben de contener los argumentos de anulación que habrá de hacer valer el gobernado son los siguientes, conforme a la siguiente jurisprudencia:

Jurisprudencia A-42 - Concepto de Anulación inoperante.- Es aquel que carece de los requisitos mínimos para su estudio.- Para ser tomado en consideración un concepto de anulación este deberá precisar a la resolución o la parte de la misma que cause el agravio, el precepto o los preceptos jurídicos que indebidamente se dejaron de aplicar o se aplicaron inadecuadamente y los argumentos logico-jurídicos con los que se pretende demostrar la razón de su dicho; si se combate la motivación de dicha resolución bastara que se acredite la falsedad de los hechos que la apoyaron, se apreciación equivocada o la carencia de adecuación de los mismos a los supuestos

contemplados en las normas invocadas, pues la falta de alguno de estos elementos hace lógica y jurídicamente imposible su estudio, por lo que, si el escrito de demanda la parte expresa razonamientos no encaminados a impugnar la fundamentación y motivación de la resolución cuya nulidad se demanda, estos deben de considerarse inoperantes

Precedentes: SS-105, SS -195 Y SS-379. (Texto aprobado en sesión de 31 de marzo de 1995).

Anexos al escrito de demanda

- .- Copia de la resolución administrativa controvertida.
- .- Documento que acredite su personalidad
- .-Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiere sido por correo.

Al formular una demanda debe tenerse cuidado en cubrir los requisitos esenciales y suficientes para que no sea desechada al hacer su estudio el magistrado instructor como son:

a) Que el acto impugnado sea una resolución administrativa considerada definitiva. En tal sentido el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, establece en su penúltimo párrafo que son resoluciones definitivas "cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa".

b) Que el acto impugnado contenga una resolución que quede comprendida dentro del ámbito de competencia del tribunal fiscal de la Federación, conforme a lo determinado en el artículo 11 de su Ley Orgánica.

c) Que la interposición de la demanda de nulidad, sea dentro del término de los 45 días que señala el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

Con la finalidad de que el demandante no sea requerido para subsanar deficiencia dentro de la demanda de nulidad, con el peligro incluso de su posible desechamiento, es conveniente tener en cuenta los siguientes requisitos:

1.- Que se acompañen las copia de la demanda para cada una de las autoridades demandadas.

2.- Que la demanda no sea oscura e irregular, entendiéndose por esto último el que no se cumplan todos los requisitos que señala el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, ni se acompañen los anexos que determina el artículo 209 de este último dispositivo legal citado.

3.- Deben acompañarse las pruebas que se ofrezcan, teniendo cuidado de que si se trata de documentales que no obren en poder del actor y se encuentren en algún archivo público, se debe exhibir la solicitud que ante dicha autoridad haya presentado el demandante, cuando menos con cinco días de anticipación de la fecha de presentación de la demanda ante el Tribunal fiscal. De ser el caso, deben acompañarse desde el escrito inicial la prueba pericial y la testimonial, teniendo cuidado de que cumplan los requisitos de admisión contenidos en los artículos 231 y 232, respectivamente, del Código Fiscal de la Federación.

La falta de presentación de las pruebas, o de que no cumplan con los requisitos señalados en estos últimos dos artículos citados, aunque estén anunciadas en la demanda, hará que las pruebas se tengan por no ofrecidas.

4.- Debe tenerse cuidado por razones de claridad y sistemacidad en la demanda, el que la exposición de hechos se refiera sólo a ellos, y el capítulo de conceptos de anulación contenga los razonamientos de ilegalidad que hagan posible la

anulación del acto impugnado, sin mezclar en los hechos conceptos de anulación o de ilegalidad.

Esta sugerencia es sólo para efectos de rigurosidad en el planteamiento de la demanda, ya que el hecho de que se hagan valer conceptos de impugnación dentro del capítulo de hechos, no varía, por lo menos de manera formal, la procedencia de la demanda, de conformidad con lo dispuesto en la jurisprudencia 180 emitida por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, en los procedimientos contenciosos substanciados ante el Tribunal Fiscal se admitirán toda clase de pruebas, con excepción de la confesión de las autoridades en las que tenga que absolver posiciones, así como la petición de informes, a menos que éstos consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Una vez que se haya dictado el acuerdo de admisión de la demanda y se hubiese corrido traslado a las demandadas con ella y los documentos anexos, las demandadas contarán con un plazo de 45 días hábiles para formular su contestación, conforme lo dispone el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte el artículo 235 del código Fiscal de la Federación establece que el magistrado instructor notificará por lista a las partes indicándoles que tienen un término de cinco días para presentar alegatos, una vez que haya concluido la substanciación del juicio, y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución. El procedimiento contencioso-administrativo otorga suma importancia a los alegatos de las partes, al grado que establece que los que se presenten en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

El cierre de instrucción que menciona el último párrafo del artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, tiene la naturaleza procesal de la figura de citación

para sentencia en el ámbito civil, que señala el fin de la actividad procesal de las partes.

3.4.- JUICIO DE AMPARO.

El juicio de amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole, la fracción I del artículo 103 Constitucional garantiza a favor de el sistema competencial, existente entre las autoridades Federales y la de los estados fracción II y III , de dicho precepto, por último protege toda la constitución, así como toda la legislación secundaria , artículo 14 y 16 Constitucional y en función del interés jurídico particular del gobernado.

El maestro Burgoa Orihuela Ignacio indica que es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado entre los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad lato sensu, que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considera contrario a la constitución , teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficiencia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.

El juicio de amparo al igual que el juicio de nulidad, es un juicio autónomo que tiene como fin el control de la constitucionalidad de los actos autoritarios, así como el fin del segundo lo es el control de la legalidad.

Existen situaciones en las cuales es posible ocurrir a elección del afectado, al juicio de amparo o al juicio de nulidad, según se aleguen violaciones constitucionales o violaciones de mera legalidad, en tal caso si se acude al juicio de nulidad, habrá de agotarse todas las instancias con el fin de no violar el principio de definitividad que rige en materia de amparo.

Si se elige la vía del medio ordinario y no el juicio de amparo, se deberán agotar todas las instancias correspondientes para que opere el principio de definitividad, como lo es el recurso de revocación cuando este no sea optativo, conforme a la ley de la materia.

Resultando conveniente señalar que de acuerdo a lo anterior en la materia de responsabilidades existe la opcionalidad de presentar el recurso de revocación ante la misma autoridad que emitió el acto o presentar el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo cual se dispone expresamente en el artículo 73 de la Ley de la materia.

De lo anterior se infiere que se debe ser muy cuidadoso al momento de acudir directamente al amparo alegando violaciones a la Constitución y estudiar muy bien el asunto con el fin de no violar el principio de definitividad, pues existe un criterio según el cual esta elección entre acudir al amparo o al medio ordinario de defensa, no corresponde al particular sino al órgano jurisdiccional quien determinara en ultima instancia la procedencia del juicio de amparo.

Por lo que si por una mala estrategia se impugna una resolución emitida en materia de responsabilidades, que luego se deseché por improcedente por no cumplir con el principio de definitividad, pudiera ser el caso que el tiempo para la interposición del medio ordinario de defensa (juicio de nulidad) hubiera ya fenecido.

Principios Fundamentales que rigen el juicio de amparo:

- 1- Instancia de parte agraviada.
- 2- Prosecución judicial.
- 3- Relatividad de la sentencia de amparo.
- 4- Definitividad del juicio de amparo.
- 5- Procedencia del amparo

El artículo 5° de la Ley de amparo indica que las partes en el juicio de amparo son:

- I. Agraviado o agraviados:
- II. La autoridad o autoridades responsables.
- III. El tercero o terceros perjudicados.
- IV. El Ministerio Público Federal

La Inprocedencia del juicio de amparo las señala el artículo 73 de la Ley de Amparo.

Plazo para la interposición del amparo.

La regla general es de quince días para la interposición del amparo, conforme lo establece el artículo 21 de la ley en materia, no obstante artículo 22 de la misma establece los casos de excepción.

El juicio de amparo; es un medio de control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades legislativas administrativas o judiciales, conocido como un juicio de garantías, en virtud de que mediante este tipo de juicio se preservan las garantías individuales consagradas en la Carta Magna, y se hacen efectivas, conservando de esta forma el principio de legalidad, al que están sujetos todos los actos de autoridad limitados precisamente por las garantías individuales. que solo pueden afectar mediante determinadas circunstancias especiales que deben estar contempladas en la Ley.

Consideramos que un acto de autoridad que afecte las garantías individuales sin ceñirse al marco legal, será un acto arbitrario, y si bien de entrada todo acto administrativo tiene a su favor la presunción de ser legal con el fin de dotar al acto administrativo de efectividad y coercitividad, si es el caso, del análisis de las causas y motivos que lo generaron, así como por el estudio del procedimiento por el que nació,

puede llegarse a descubrir que el acto reclamado es inconstitucional en el sentido de que su hipótesis de procedencia no se contempla.

El juicio de Amparo Directo o Bistancial esta regulado en la Ley de Amparo en el artículo 114, el cual dispone que el amparo indirecto se pedirá ante el Juzgado de Distrito correspondiente teniendo que se le denomina bistancial por que precisamente ante este Órgano jurisdiccional es ante quien se promueve la primera instancia, la que una vez resuelta puede ser revisada por el Tribunal Colegiado de Circuito o por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dependiendo de su competencia y esta sería su segunda instancia.

El amparo directo se encuentra regulado por el artículo 158 de la ley de Amparo que establece que el amparo directo procederá en contra de las sentencias definitivas, las cuales son aquellas que no admiten para su impugnación recurso alguno y se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

Las sentencias en el juicio de amparo sólo se ocuparán de los individuos en particular, así como de las personas morales que lo hubiese solicitado, limitándose a ampararlos o protegerlos cuando así proceda, en el caso especial sobre el que verse la demanda, o a sobreseer en el juicio en el supuesto de que se actualice alguna causal de improcedencia del mismo. Por lo que para tales efectos el artículo 77 de la Ley de Amparo nos indica que:

Las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener :

- I.- La fracción clara y precisa del acto o actos reclamados y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados.
- II.- Los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, y
- III.- Los puntos resolutiveos con que deban terminar, concretándose en ellos, con claridad y precisión el acto o actos por los que sobreseer, conceda o niegue el amparo.

Cabe destacar que contra las resoluciones que en materia de amparo directo, procede el recurso de Revisión del cual conocen los Tribunales Colegiados de Circuito.

CAPITULO. IV. EL RECURSO DE REVOCACIÓN.

4.1.- CONCEPTO DE RECURSO.

4.2.- RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO POR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4.3.- TRAMITACIÓN.

4.3.1.- SOLICITUD.

4.3.2.- ADMISIÓN.

4.3.3.- DESAHOGO DE PRUEBAS.

4.3.4.- RESOLUCIÓN.

CAPITULO. IV EL RECURSO DE REVOCACIÓN.

4.1.- CONCEPTO DE RECURSO.

En la materia de responsabilidades de los Servidores Públicos, existen medios de impugnación que el servidor publico afectado por una resolución emitida por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, puede interponer, como dispone el artículo 73, pueden ser el recurso de revocación ante la misma autoridad o el juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, abocando el presente trabajo al recurso de revocación.

En materia administrativa el maestro Alberto Sánchez Pichardo, en su obra Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, nos señala que: "*La legislación establece como escudo y defensa de los particulares los medios de impugnación contra los actos administrativos del estado que no se apeguen a la Ley*".

La jurisprudencia de la Segunda Sala dispone: "El recurso es la acción o el efecto de recurrir o más precisamente la acción por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictadas por la autoridad.

Amparo Directo 3181/73 Banco Internacional S.A. 11 de marzo de 1974, 5 votos Ponente Antonio Rocha Cordero, Secretario José Méndez Calderón.
(Boletín 1 de marzo de 1974, núm. 3, Segunda Sala P-51)

Gordillo Agustín A., se refiere al recurso en sentido amplio como: "Todos los remedios o medios de protección al alcance del administrador para impugnar los actos y hechos administrativos ilegítimos y en general para defender sus derechos respecto de la Administración Pública."¹⁹

¹⁹Ibidem. p.p. 93

Es importante diferenciar la naturaleza administrativa de los recursos administrativos, con la procesal de los llamados técnicamente procesales. El recurso administrativo por definición es un procedimiento que se sigue ante las autoridades administrativas como tales, para inconformarse o impugnar un acto o resolución, en cambio el recurso procesal es un procedimiento que se sigue ante un Tribunal para impugnar una resolución jurisdiccional, o sea un acto de otro juez o tribunal, pero no de una autoridad administrativa.

Los recursos administrativos surgen a partir de la necesidad de que la administración cuente con un adecuado medio de control de sus actos, este medio de autotutela se pone a disposición del administrado para hacerle ver a la administración las faltas o las deficiencias legales de su actuación y de esta manera, optar por una resolución que se encuentre apegada a la ley.

4.2.- RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO POR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El recurso de revocación en materia de responsabilidades, se debe de entender como el medio de defensa con el que cuentan los servidores públicos para acudir ante la autoridad (Órgano de Control Interno en la Dependencia o entidad) que emitió la resolución que le agravia a efecto de que esta misma autoridad revise su acto y en caso de encontrar soportado legalmente el mismo lo confirme o si lo encuentra con vicios lo revoque o modifique.

El fundamento legal de la competencia para resolver el recurso de revocación se encuentra dispuesto en el artículo 26 fracción III del numeral 2 del Reglamento Interior de la SECODAM, el cual indica que en materia de responsabilidades la autoridad competente para conocer y resolver el recurso de revocación son los titulares de los Órganos Internos de Control.

Así tenemos que en el recurso de revocación existe un recurrente y la autoridad que resuelve el recurso, siendo el *Recurrente* el servidor público a quien lesiono la resolución emitida por el órgano de control interno, lo que le otorga el interés jurídico para poner en movimiento la acción ante dicho órgano de control interno y pretender obtener una sentencia favorable y la autoridad que resuelve al titular del Órgano Interno de Control en la Dependencia o Entidad que emitió el acto.

El recurso de revocación en materia de responsabilidades de los servidores públicos, tiene como su objeto fundamental el controlar la actividad de los Órganos de Control Interno en las Dependencias y Entidades, para que estas se ajuste a las disposiciones contenidas en la LFRSP.

Tomando en cuenta el principio de debido proceso, consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución, se traduce en una garantía para los servidores públicos.

Existen una serie de causales de ilegalidad que se señalan en materia de responsabilidades, sin embargo las mismas se engloban en:

FALTA DE COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ÓRGANO DE CONTROL INTERNO EN LA DEPENDENCIA O ENTIDAD) QUE EMITIÓ EL ACTO.

GARANTÍA DE AUDIENCIA SE INTEGRAN NO SOLO CON LA OPORTUNIDAD DE OFRECER PRUEBAS, SINO TAMBIÉN CONFORME A SU APRECIACIÓN CONFORME A DERECHO.

Una interpretación completa y consistente de la garantía de audiencia contenida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional hace concluir que en observancia de tal mandamiento primario, no basta que en un procedimiento administrativo se de la oportunidad al interesado de ofrecer pruebas en su defensa sino que además, resulta necesario que tales probanzas se aprecien conforme a derecho aduciéndose, llegado el caso, las razones concretas o motivos específicos por los cuales se

desechen o desestimen dichas pruebas. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

FALTA DE FUNDAMENTARON Y MOTIVACIÓN EN LA RESOLUCIÓN.

FUNDAMENTARON Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

De acuerdo con el artículo 16 Constitucional, todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales o causa inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo además que exista adecuación entre los motivos aducidos y normas aplicables es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa, esto es cuando el precepto en mención previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, esta exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia específica, es necesario que, II: a) Los cuerpos legales y los preceptos que se están publicando al caso concreto, es decir los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que este obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables y b) los cuerpos legales y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO

4.3.- TRAMITACIÓN.

Se deberá interponer en un plazo de 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, siendo el órgano competente para conocer del Recurso de Revocación en materia de responsabilidades el mismo órgano de Control Interno que haya conocido de la resolución que se impugna.

Para tal efecto debe considerarse lo que establece el artículo 71 respecto a su tramitación:

Artículo 71.- Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surtan efectos la notificación de la resolución recurrida .

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de esta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir.

Consideramos pertinente citar lo que nuestro más alto Tribunal a definido como **agravios**

AGRAVIOS INSUFICIENTES.- cuando en los agravios aducidos por la recurrente no se precisan argumentos tendientes a demostrar la ilegalidad de la sentencia, ni se atacan los fundamentos legales y consideraciones en que se sustentó el sentido del fallo, se impone confirmarlo en sus términos por la insuficiencia de los propios agravios.

CONCEPTOS DE VIOLACION. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.

Concepto de violación debe ser la relación razonada que el quejoso ha de establecer entre los actos desplegados por autoridades responsables y los derechos fundamentales que estimen violados, demostrando jurídicamente la contravención de estos por dichos actos, expresando en el caso, que la ley impugnada , en los preceptos citados conculca sus derechos públicos individuales. Por lo tanto el concepto de violación debe ser un verdadero

silogismo. Siendo la premisa mayor los preceptos constitucionales que se estiman infringidos, la premisa menor los actos reclamados; y la conclusión la contrariedad entre ambas premisa.

Amparo en revisión. María del Rosario Chachafeiro García. 13 de diciembre de 1990. Cinco votos. Ponente Amador Rocha Díaz, Secretario: José Pastor Suárez Turnbull.

Amparo en revisión 3203/90 Compañía Minera Cosalteca, S.A. de C.V., 17 de junio de 1991. Unanimidad de cuatro votos.

Impedido: José Trinidad Lanz Cárdenas. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: E. Gustavo Nuñez Rivera.

Amparo en revisión 2573/90 Maquinaria Especializada S.A.

12 de agosto de 1991. Unanimidad de cuatro votos . Impedido José Trinidad Lanz Cárdenas. Ponente Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Secretario : E. Gustavo Nuñez Rivera.

Amparo en revisión 1981/90 Super Talleres Torreón, S.A. de C.V. 22 de agosto de 1991, Unanimidad de cuatro votos. Impedido José Trinidad Lanz Cárdenas. Ponente Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: E. Gustavo Nuñez Rivera.

Amparo en revisión 1841/93. Mariano Luis Gilberto Parra Flores. 7 de febrero de 1994. Cinco votos. Ponente: Sergio Chapital Gutiérrez. Secretario: Daniel Patiño Pereznegrón.

Tesis Jurisprudencial 6/94. Aprobada por la Tercera Sala de este alto Tribunal en sesión de veintiuno de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, por cinco votos de los señores ministros: Presidente Miguel Montes García. Mariano Güitrón, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. José Trinidad Lanz Cárdenas y Carlos Sempé Minvielle.

Así también es de suma importancia manifestar que en la práctica debido a imprecisiones de los recurrentes, no se esgrimen agravios en estricto sentido, estos es

los recurrentes solo se limitan a manifestar consideraciones subjetivas de las situaciones que les ocasiona el hecho de haber sido sancionados, sin señalar los fundamentos de derecho, que consideran se incumplieron, así como la parte de la resolución que les afecta.

Anteriormente los Órganos Internos de Control de la Administración Pública en acatamiento a estricto derecho, al llegarles un recurso de revocación y determinar que no contenían agravios, desechaban los recursos de revocación.

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fueren idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

III.- Desahogadas las pruebas si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificando al interesado en un plazo no mayor de sesenta y dos horas.

Del recurso de revocación es de destacar los siguientes aspectos:

1.- Su interposición es optativa respecto al juicio de nulidad, ya que el servidor público sancionado puede elegir entre acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio de nulidad o interponer recurso de revocación ante el órgano interno de control.

Al respecto consideramos importante citar la siguiente tesis jurisprudencial

RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO POR EL ARTICULO 71 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

No es obligatorio agotarlo previamente al juicio de Nulidad, según lo establecidos en el artículo 73 del mismo ordenamiento .-No es obligatorio interponer previamente le juicio de Nulidad , el recurso de revocación previsto en el artículo 71 de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, por las circunstancias de que el precepto utilice la fórmula "las resoluciones.... podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad", debido a que la misma ley en su artículo 73, establece claramente que el servidor público podrá optar entre interponer el recurso en cuestión o impugnar la resoluciones administrativas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que por si mismo clasifica el recurso como optativo.(5)

Juicio No. 4972/88.- sentencia de 25 de octubre de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado instructor: José Francisco Ramírez.- Secretario: Lic. Francisco Othón Martínez Sandoval.

RTFF 3a. Época , año II, No. 13, Enero 1989, Pág. 45.

RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, OPCIONALIDAD DE SU INTERPOSICIÓN.

De conformidad con lo dispuesto por el artículos 70 y 71 de la Ley en cita, las resoluciones emitidas por el superior jerárquico del servidor público que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por este mediante recurso de revocación, ante la propia autoridad o a través del juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación ya que la connotación de la palabra " podrán", utilizada en el artículo 71 debe ser considerada como la facultad, poder o posibilidad del sujeto para hacer o dejar de hacer una cosa, es decir dicha acepción lleva implícita la noción de opcionalidad; en consecuencia no procede decretar el sobreseimiento del juicio por no actualizarse el supuesto jurídicos de improcedencia previsto en el artículo 202, Fracción VI, del Código Fiscal de la Federación,.

Contradicción de precedentes 6/89 7214/88

Resuelta en sesión de 25 de septiembre de 1990.

2.- El término para interponerse es dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación de la resolución en la que se impone la sanción.

3.- El recurrente debe expresar los agravios que le cause la resolución recurrida, acompañando copia de ella, constancia de su notificación y la proposición de las pruebas que considere pertinentes para apoyar sus afirmaciones.

Artículo 72.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

I.- Tratándose de sanciones económicas, si el pago de estas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación.

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

a) Que se admita el recurso.

b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación

Es interesante entrar al análisis del artículo 71, puesto que de la presentación del mismo resultan tres situaciones concretas, las cuales son:

a) Que se admita el recurso de revocación.

b) Que no se admita el recurso de revocación

c) Que se admita el recurso de revocación, pero que las pruebas ofrecidas por el recurrente se desechen por no ser consideradas idóneas.

Asimismo el recurrente afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá acudir al Juicio de Nulidad, lo que se encuentra previsto en el artículo 73 de la Ley en comento, el cual establece que la resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnante ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que considero que la resolución que declare inadmisibles el recurso de revocación, puede impugnarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Siguiendo el efecto de la no admisión del recurso de revocación en la práctica se establecen el desechamiento del recurso y la no interposición del mismo:

Situación la anterior que se encuentra contempla en la Tesis de Jurisprudencia 9/92, donde diferencia los conceptos de "desechamiento " y el "tener por no presentada"

RECLAMACIÓN, RECURSO DE. NO ES PROCEDENTE CONTRA EL AUTO QUE TIENE POR NO PRESENTADA UNA DEMANDA FISCAL DE NULIDAD.- El artículo 242 del Código Fiscal de la Federación establece, en lo conducente, que el recurso de reclamación procede en contra de las resoluciones del magistrado instructor que desecha la demanda, pero no preceptua la procedencia de dicho recurso en contra del auto que tenga por la improcedencia de dicho recurso en contra del auto que tenga por no presentada la demanda. Ahora bien los términos "tener por no presentada" una demanda y "desechar" una demanda, podrán tener el mismo efecto de no admitirla, pero desde el punto de vista jurídico significan dos cosas distintas y se aplican a situaciones diferentes.- El desechar de una demanda implica una determinación de improcedencia de la acción; en cambio el tenerla por no interpuesta no supone el análisis de la procedencia de la propia acción. Por lo tanto, como las leyes que prevén recursos deben ser claras al establecer los casos y condiciones en que estos operan, sin que resulte lógico ni jurídico establecer su procedencia por simple analogía, pues ello induce a confusión y a inseguridad jurídica, al no estar establecido en el artículo citado el recurso contra el auto que tiene por no interpuesta una demanda. éste no es procedente y si el juicio de amparo directo contra el auto de que se trata.

Segunda Sala. Gaceta de Semanario Judicial de la Federación.- Época 94, pp. 60. Diciembre de 1992, Tesis J/2º, 9/92, PÁG. 15, contradicción de tesis . varios 19/91, entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito . 11 DE SEPTIEMBRE DE 1992. 5 VOTOS, ponente Carlos Silva Nava. Secretario Jorge D. Guzmán González. Jurisprudencia 9/92 aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal en sesión privada de nueve de noviembre de mil novecientos noventa y dos, por unanimidad de cinco votos.

Por lo que señalo que en el desechar la autoridad que resuelve el Recurso de Revocación (Órgano Interno de Control), determina que del estudio de la acción no es procedente, (cuando el recurrente no manifiesta agravios), por lo tanto es evidente que de una manera entro al estudio de los argumentos que el recurrente señalo, a diferencia de cuando se tiene por no interpuesto, en virtud de que cuando se

actualiza esta figura es por que los Órganos Internos de Control al verificar los requisitos para admitir el recurso de revocación de forma que señala el artículo 71 de la LFRSP, concluyo que faltaba alguno de estos (anexar copia de la resolución de la notificación), o también se actualiza cuando no se presento en el termino legal que dispone la Ley que es de 15 días.

En el supuesto de que el recurso de revocación se tenga por no interpuesto por faltarle alguno de los requisitos de forma, encontramos la siguiente tesis jurisprudencial:

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, interpretación del artículo 71 de la

El artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece: "Las resoluciones que dicte el superior jerárquico.... de la transcripción del artículo mencionado no se desprende disposición alguna de que si el promovente del recurso de revocación no acompaña copia de la resolución y constancia de la notificación de la misma, la autoridad pueda desecharla, ya que donde la ley no distingue, no es dable al juzgador hacerlo, por consiguiente si la autoridad responsable, obró en el sentido de exigir que dichos documentos se hubieran acompañado a la demanda respectiva y al no existir ellos los desecha, es evidente que su actuar es violatorio de las garantías consignadas por los artículos 14 y 16 constitucionales. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo Directo 2814/92. Miguel Raúl Bomilal Romero . 20 de enero de 1993. Ponente Jaime C. Ramos Carreón, Secretaria Silvia Martínez Saavedra.

Actualmente se opta por darle oportunidad a los servidores públicos al subsanar la omisión en la que incurrieron al prevenirles a efecto de que anexen la documentación omitida, situación que considero apropiada en virtud de que si la autoridad que resuelve el recurso es la misma autoridad que emitió el acto es lógico que tenga acceso al expediente tramitado en el procedimiento de responsabilidades, además de que si bien dicho artículo 71 de la LFRSP., indica cuales son los

documentos que deben anexarse al escrito de revocación, pero no señala los efectos que producirá el hecho de que no se presenten los documentos citados.

La situación anterior no se da en relación a las pruebas en virtud de que respecto a estas si se señala que se desecharan las que no fueren idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, considerando desde nuestro particular punto de vista una imprecisión de la Ley de la materia en virtud de que idoneo se define como conveniente , propio para una cosa, siendo dicha situación muy subjetiva.

Así también el precepto legal en estudio indica que si se admiten pruebas, una vez desahogadas las mismas, se emitirá resolución dentro de los 30 días hábiles siguientes .

Por lo que concluimos que el desechamiento se determina por que el estudio de la acción no es procedente. es decir se entra al estudio de la acción intentada por el recurrente: en cambio cuando se tiene por no interpuesto el recurso, no se entra al estudio de la acción, por defectos de forma.

4.3.1.- SOLICITUD.

El recurrente (en el caso de la materia de responsabilidades como ya se ha dicho, es el servidor público que halla sido sancionado), a quien corresponde precisar, cuales son los vicios de ilegalidad que considera adolece la resolución que impugna y por consecuencia los agravios que ellos le causan, de lo que se señala que no es suficiente que se expongan otras causales de ilegalidad sino hay que demostrar las lesiones o perjuicio que el acto ocasiona.

Los agravios como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben de estar en relación directa e inmediata con los fundamentos invocados en la

resolución que se recurre, y forzosamente deben de contener, no solo la cita de las disposiciones legales que se estimen violadas y su concepto, sino también la concordancia entre aquellas y este y las consideraciones que fundamentan esa propia resolución, en ese orden de ideas nuestro máximo Tribunal ha sostenido que cuando los agravios aducidos por la demandante no precisan argumentos tendientes a demostrar la ilegalidad de una resolución impugnada, ni se atacan los fundamentos y motivos en que se sustenta el acto, se impone confirmarlo, en sus términos por lo insuficiente de sus agravios.

Por lo que el recurrente una vez señalada la causal de ilegalidad, deberá de expresar los agravios correspondientes a ella de la siguiente manera:

a) Precisar con claridad la parte de la resolución que lesiona alguno de sus derechos.

b) Mencionar el precepto o los preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la autoridad demandada.

c) Exponer los razonamientos lógico-jurídicos por los que llega a la conclusión de que efectivamente exista omisión o indebida aplicación de los preceptos aplicables al caso concreto.

Considerando al Agravio, se cita conforme a tesis jurisprudencial los requisitos y los tipos del mismo:

Concepto de Agravio. Requisitos que debe reunir.- para considerar que la Demandante ha manifestado un concepto de agravio en contra de la resolución impugnada, debe contener lo expresado en la demanda, el señalamiento preciso de la resolución o la parte de esta que lesione alguno de sus derechos, debiendo precisar también el precepto jurídico que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente, externado así mismo los razonamientos lógico-jurídicos por los que concluya que, efectivamente, existe omisión o indebida aplicación de los preceptos aplicables al caso concreto. Si falta alguno de los requisitos no habrá concepto de agravio. Resolución no. 918/85- Resuelta en Sesión de 19 de Enero de 1987.

Magistrado Ponente: José Antonio Quintero
 Tribunal Colegiado de Circuito.
 Epoca. 9a. Tomo: II, agosto 1995.

Los agravios alegados por la recurrente no se refieren a la forma de la sentencia, ni se atacan los fundamentos de la misma, sino el sentido del fallo, se impone considerarlos como propios agravios.

AGRAVIO CON LAS AFIRMACIONES QUE NO RAZONAN CONTRA LOS FUNDAMENTOS DEL FALLO QUE ATACAN. No puede considerarse como agravio la simple manifestación u opinión del recurrente de inconformidad con el sentido de la sentencia recurrida por considerarla ilegal, ya que el mismo debe de impugnar con razonamientos los que la hayan fundado".

b) Mencionar el precepto o los preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la autoridad demandada.

c) Exponer los razonamientos lógico-jurídicos por los que llega a la conclusión de que efectivamente exista omisión o indebida aplicación de los preceptos aplicables al caso concreto.

Considerando al Agravio, se cita conforme a tesis jurisprudencial los requisitos y los tipos del mismo:

Concepto de Agravio. Requisitos que debe reunir.- para considerar que la Demandante ha manifestado un concepto de agravio en contra de la resolución impugnada, debe contener lo expresado en la demanda, el señalamiento preciso de la resolución o la parte de esta que lesione alguno de sus derechos, debiendo precisar también el precepto jurídico que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente, externado así mismo los razonamientos lógico-jurídicos por los que concluya que, efectivamente, existe omisión o indebida aplicación de los preceptos aplicables al caso concreto. Si falta alguno de los requisitos, no habrá concepto de agravio. (67) Revisión no. 918/85- Resuelta en Sesión de 19 de Enero de 1987 por Mayoría de 5 Votos, y dos en contra - Magistrado Ponente José Antonio Quintero Becerra - Secretario No. Flavio Cavan Rivera - Instancia Tribunales Colegiados de Circuito - Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Época 9a Tomo II, agosto 1995, tesis V. 101a, 5a, Fedina 627, clave 1005 9adm -

AGRAVIOS INSURGENTES: cuando en los agravios aducidos por la recurrente no se precisan argumentos tendientes a demostrar la ilegalidad de la sentencia, ni se atacan los fundamentos legales y consideraciones en que se sustentó el sentido del fallo, se impone confirmarlo en sus términos por la insuficiencia de los propios agravios

AGRAVIOS NO LO SON LAS AFIRMACIONES QUE NO RAZONAN CONTRA LOS FUNDAMENTOS DEL FALLO QUE ATACAN No puede ni considerarse como agravio la simple manifestación u opinión del recurrente de inconformidad con el sentido de la sentencia recurrida por considerarla ilegal, ya que el mismo debe de impugnar con razonamientos los que la hayan fundado

b) Mencionar el precepto o los preceptos jurídicos que la autoridad aplicó o aplicó indebidamente la autoridad demandada.

c) Exponer los razonamientos lógico-jurídicos por los que fundamenta su decisión de que efectivamente exista omisión o indebida aplicación de los preceptos aplicables al caso concreto.

Considerando al Agravio se cita conforme a tesis jurisprudencial que se refieren a los tipos del mismo:

Concepto de Agravio. Requisitos que debe reunir.- El agraviado debe haber manifestado su inconformidad de manera expresa, en el momento de la audiencia de vista, y haberse agotado el recurso de vista, para que el agraviado pueda interponer el recurso de agravio. El agraviado debe haberse agotado el recurso de vista, para que el agraviado pueda interponer el recurso de agravio. El agraviado debe haberse agotado el recurso de vista, para que el agraviado pueda interponer el recurso de agravio.

de los preceptos aplicables al caso concreto.
concepto de agravio. (57)Revisión no. 91865. Revisión no. 91865. Revisión no. 91865.
por Mayoría de 5 Votos y dos en contra - Magistrados: Lic. María del Socorro Becerra.- Secretario Lic. Flavio Galván Rivera, instancia de la Sala IV.
fuentes: Semanario Judicial de la Federación, y su Gaceta. E. J. 2011. I. 10. Tesis Y: 10.a. 5a. Página: 622. clave tel11005.9adm

AGRAVIOS INSUFICIENTES.- cuando en los agravios aducidos no se precisan argumentos tendientes a demostrar la ilegalidad de los fundamentos legales y consideraciones en que se sustentó el fallo que se pretende confirmarlo en sus términos por la insuficiencia de los presupuestos.

AGRAVIOS, NO LO SON LAS AFIRMACIONES DE HECHO QUE CONSTITUYEN LOS FUNDAMENTOS DEL FALLO QUE ATAÑEN AL FALLO QUE SE PIDE CONFIRMAR.
El agraviado debe haberse agotado el recurso de vista, para que el agraviado pueda interponer el recurso de agravio. El agraviado debe haberse agotado el recurso de vista, para que el agraviado pueda interponer el recurso de agravio. El agraviado debe haberse agotado el recurso de vista, para que el agraviado pueda interponer el recurso de agravio.

b) Mencionar el precepto o los preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la autoridad demandada.

c) Exponer los razonamientos lógico-jurídicos por los que llega a la conclusión de que efectivamente exista omisión o indebida aplicación de los preceptos aplicables al caso concreto.

Considerando al Agravio, se cita conforme a tesis jurisprudencial los requisitos y los tipos del mismo

Concepto de Agravio. Requisitos que debe reunir. para considerar que el Demandante ha manifestado un concepto de agravio en contra de la resolución impugnada, debe contener lo expresado en la demanda: el señalamiento preciso de la resolución en la parte de esta que les otorga alguno de sus derechos, debiendo precisar también el precepto jurídico que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente, sustentado así mismo los razonamientos lógico-jurídicos por los que concluya que efectivamente exista omisión o indebida aplicación de los preceptos aplicables al caso concreto. (S. I. T. E. 1/2007, 15 de febrero de 2007, concepto de agravio, (57)Revisión no. 918/85- Resolución Sesión de 19 de febrero de 2007 por Mayoría de 5 Votos y dos en contra.- Magistrado Ponente José Antonio López Bocerra.- Secretario Lic. Flavio Galván Rivera, instancia Tribunales Colegiados de 1ª Instancia, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Época 9a, Tomo 14, 11 de febrero de 2007, Tesis Y. 10.a/56, Página: 622, clave (cl)11005.9adm

AGRAVIOS INSUFICIENTES. cuando en los agravios aducidos por el demandante no se precisan argumentos tendientes a demostrar la ilegalidad de la sentencia, sino que se fundamentan legales y consideraciones en que se sustentó el sentido de la sentencia para confirmarlo en sus términos por la insuficiencia de los propios agravios.

AGRAVIOS NO LO SON LAS AFIRMACIONES QUE NI ATACAN NI ATENDEN A LOS FUNDAMENTOS DEL FALLO QUE ATACAN. No lo son las afirmaciones que simplemente afirman la ilegalidad de la sentencia, sin fundamentar la ilegalidad de la sentencia recurrida, por lo que se debe considerar que no son agravios, sino que son razonamientos los que la han fundado.

Tesis Jurisprudenciales 116 y 117, Visibles a fojas 189 y 190 del apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, Volumen I.

En teoría se trata de un procedimiento bastante ágil, siendo que en la práctica el volumen de asuntos y la complejidad particular de los recursos, no es posible que se resuelvan dentro de los términos establecidos en la Ley de la materia.

La interposición del recurso ordenada en el artículo 72 de la LFRSP, tendrá por efecto suspender la ejecución de la resolución recurrida; siempre y cuando se surtan los siguientes extremos:

I- Que lo solicite el promovente

II.- Que se garantice el pago en los términos del Código Fiscal de la Federación, cuando se trate de sanciones económicas, y

III.- Si se trata de otras sanciones.

a) Que se admita el recurso

b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente.

c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social al servicio público.

Respecto a la suspensión señalada debe considerarse que al solicitarla y haber admitido el recurso por parte de la Contraloría Interna, resulta contradictorio en virtud de que al interponerse el recurso de revocación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 75 de la ley en comento, no se puede ejecutar la misma, toda vez que la resolución no se encuentra firme.

Al respecto consideramos conveniente citar la siguiente tesis jurisprudencial:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. SU ARTICULO 75 NO VIOLA LA GRANTIA DE AUDIENCIA

El artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, en la parte que interesa, establece: "Art. 75.- La ejecución de las sanciones impuestas en resolución firme se llevara a cabo de inmediato, en los términos que imponga la resolución ...". De lo anteriormente transcrito permite concluir que tal precepto no viola la garantía de audiencia, por que el tipo de sanciones a ejecutarse, a que se refiere, son aquellas impuestas en "resolución firme", firmeza legal, cosa juzgada o causación de estado de la providencia sancionadora que presupone el respeto y observancia o actamiento de la garantía de previa audiencia, lo que se corrobora además del contexto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que regula íntegramente el procedimiento investigatorio y sancionador de las conductas infractoras de los servidores públicos. Es importante señalar que la firmeza legal se puede dar, por un lado, cuando hay conformidad con la resolución, o aún cuando habiéndose impugnado mediante los medios legales de defensa, estos hubieran resultado ineficaces y, consecuentemente, se confirmara la resolución. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 864/92. Rafael Piñón Blanco 4 de junio de 1992. Unanimidad de votos.
Ponente Hilario Barcenás Chávez.

Secretario: Fernando A. Ortiz Cruz.

Por lo que desde nuestro particular punto de vista consideramos que al hablar de que se interpuso el recurso de revocación, hablamos de que la resolución que emitió el órgano de control en la dependencia o entidad aún no se encuentra firme.

Ahora bien independientemente de lo anterior encontramos que respecto a la solicitud de la suspensión que contempla el artículo 72 de la ley de la materia requiere de requisitos mayores a los contemplados en la fracción III de la Ley de Amparo en virtud de que la ley de responsabilidades para otorgar la suspensión requiere que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de "imposible reparación" y la Ley de amparo el de que los daños sean de "difícil reparación", al respecto consideramos importante transcribir la siguiente tesis jurisprudencial

RECURSOS ORDINARIOS PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, NO ES NECESARIO AGOTARLOS PREVIAMENTE AL JUICIO DE AMPARO.

Conforme a los artículos 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las resoluciones que dicte el superior jerárquico en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad mediante recurso de revocación, pero este podrá optar entre imponer el recurso o impugnar estas resoluciones directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo cuando la sanción administrativa consiste en la suspensión de las funciones que desempeña, sin goce de sueldo, con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el quejoso antes de interponer el juicio de amparo indirecto no está obligado a agotar cualquiera de los medios de impugnación mencionados, establecida en la citada Ley de responsabilidades, porque para ello se requiere que tales medios de impugnación ordinarios suspendan los efectos del acto reclamado sin mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva, pero conforme al artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para suspender el acto se requiere que los daños y perjuicios que produzcan sean de imposible reparación para el recurrente, tal como lo establece el inciso b), fracción II, del citado precepto legal, el cual resulta de mayor exigencia que el diverso requisito a que alude la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo, el de que los daños e imposible reparación, es decir entre uno y otro existe diferencia para obtener la suspensión del acto reclamado, puesto que el concepto "imposible reparación", significa algo que puede ser arreglado con gran trabajo. De modo que el quejoso al hacer uso del Recurso de Revocación para que se suspenda el acto impugnado debe cumplir con el requisito de mayor exigencia al que contempla la Ley de Amparo, no está obligado a interponerlo previamente a la promoción del Juicio de Garantías. Por otra parte, de impugnarse el acto reclamado ante el Tribunal Fiscal de la Federación tampoco el Código Fiscal de la Federación, que rige el procedimiento administrativo en los juicios de nulidad, prevé la suspensión de los efectos del acto reclamado como en el juicio de garantías pues únicamente suspende la ejecución de los créditos fiscales impugnados de nulos, cuando una vez interpuesta la demanda de nulidad dicha suspensión se solicite ante las autoridades exactoras.

(PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO).

La interposición de un recurso administrativo no genera un proceso, pues tiene su origen en otro derecho de instancia, al cual se le conoce en la doctrina como reacertamiento administrativo.

4.3.3.- DESAHOGO DE PRUEBAS

Se establecen como plazos; cinco días para el desahogo de las pruebas admitidas y tres días para emitir la resolución correspondiente, a partir del desahogo de las pruebas.

PRUEBAS DEBEN DE VALORARSE LAS OFRECIDAS AL INTERPONER EL RECURSO DE REVOCACION PREVISTO EN EL ARTICULO 71 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, al interponerse el recurso de revocación puede ofrecerse pruebas, respecto de las cuales la autoridad deberá proveer sobre su admisión o considerandos en la resolución materia del recurso, por tanto, es manifiesto que las pruebas admitidas deberán valorarse, pues la omisión implica una violación procesal, que de ser impugnada debe repararse.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

4.3.4. RESOLUCIÓN

Los tipos de resolución que puede emitir el órgano de control interno en la dependencia o entidad al poner fin al recurso son:

- a) Desecharlo por improcedente.
- b) Confirmar la resolución impugnada.
- c) Revocar la resolución impugnada.
- d) Modificar u ordenar la modificación de la resolución impugnada.

La resolución del recurso de revocación fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente. Cuando uno de los agravios

sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto, a excepción del caso cuando con ello no se de solución a lo pedido por el recurrente y la resolución no sea autentica por no satisfacer sus pretensiones.

Asimismo y en estricto apego al principio de legalidad al que deben estar ajustados los actos administrativos, el Órgano de Control Interno que resuelva el recurso de revocación deberá dejar sin efectos el acto recurrido, cuando advierta en el o en su formación una ilegalidad manifiesta.

Aplicación de la sanción.- De conformidad con el artículo 75 de la LFRSP., señala que las sanciones administrativas se impondrían una vez que la resolución sea firme, entendiéndose como resolución firme aquella que no puede ser impugnada.

Por lo que la resolución se debe ejecutar hasta que transcurran los 45 días contemplados en el Código Fiscal de la Federación como término para presentar la Demanda de Nulidad.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse dentro de un plazo de cuatro meses.

III.- Desahogadas las pruebas si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificando al interesado en un plazo no mayor de 72 horas.

De lo anterior tenemos primeramente que la interposición del recurso de revocación es opcional, aquí es preciso señalar que los términos para interponer los medios de defensa citados son diferentes, toda vez que para el recurso de revocación es de 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida y en el juicio de nulidad el término es de 45 días..

Así también se diferencia que debemos entender por desechar y por tener como no presentado un recurso de revocación, por lo que es menester citar la siguiente Tesis de Jurisprudencia 9/92, donde diferencia los conceptos de "desechamiento " y el "tener por no presentada"

La ley FRSP establece que la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevara a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución, en su calidad de acto administrativo, también lo es que se deben de respetar los términos que tiene el servidor público para interponer el medio de defensa que considere pertinente en virtud de que si es el caso de que se interponga el recurso de revocación, la sanción no podrá ser ejecutada en virtud de encontrarnos ante una resolución que no puede ser considerada como firme.

Por lo que consideramos que independientemente de que el servidor público solicite la suspensión de la ejecución de la sanción, la misma se origina con la interposición del medio de defensa que el citado interponga, en virtud de que no puede ejecutarse, por que la resolución no es una resolución firme.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Por servidor Público se entiende de acuerdo como lo dispone nuestra Carta Magna, a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión en el servicio público federal, además también quedan comprendidas, todas aquellas personas que manejen recursos federales, de ahí que se requiera una calidad especial, para ser considerado como tal.

SEGUNDA.- El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades, penal, civil, política y administrativa, las cuales se contemplan las dos primeras en las leyes de la materia correspondiente y las dos últimas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

TERCERA.- Al seguirse un procedimiento administrativo de responsabilidades a un servidor público, el mismo puede hacerse acreedor a algunas de las sanciones que establece el artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargos o comisiones en el servicio público.

CUARTA.- Es un derecho de los servidores públicos, la situación de que tanto en el procedimiento que se les siga ante la Contraloría Interna ya sea en las Dependencias o entidades, como la resolución que se emita en el mismo, cuente con las garantías de legalidad y audiencia, que estén debidamente fundada y motivada la sanción que se les impone; al no considerarlas así los servidores públicos sancionados pueden optar por interponer el recurso de revocación ante la misma autoridad que la emitió o interponer el juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

QUINTA.-El recurso administrativo, presupone la vigencia de una ley que lo establezca, la existencia de un acto administrativo, la impugnación hecha por persona que posea un interés legítimo y, que la inconformidad se haga valer ante la autoridad competente para resolver esa instancia.

SEXTA.- El recurso de revocación en materia de responsabilidades, es el medio de defensa legal que tiene el servidor público que se vea afectado por una resolución administrativa de la Contraloría Interna en su dependencia o Entidad, en la que le imponga alguna o algunas sanciones previstas en la Ley de la materia, las cuales se ubican en el artículo 53, que se interpone ante la misma contraloría.

SEPTIMA.- Debemos de concebir al recurso de revocación para la autoridad ante la que se interpone como medio de autotutela, en virtud de que mediante el mismo tiene un control sobre sus actos, a través del examen que le permite recorrer nuevamente el procedimiento que lo generó, con el fin de que se ajuste al orden legal.

OCTAVA.- Para el servidor público se entiende como medio de defensa, ya que a través del recurso de revocación, hace valer ante la autoridad que emitió la resolución que lo perjudica, las fallas o deficiencias legales de su actuación y obtener una resolución apegada a la Ley.

NOVENA.- En atención a las conclusiones anteriores el recurso de revocación debe ser considerado como un medio de defensa para quien lo promueve y una oportunidad de rectificación de sus resoluciones para quien las emite.

DECIMA.- Respecto a la eficiencia de los recursos administrativos estará sujeta a la capacidad del personal técnico que los atiende y los resuelve y a la calidad del promovente quien no siempre es una persona dotada de la preparación técnica y experiencia administrativa y legal que se requiere.

DECIMA PRIMERA.- Se destaca la necesidad de reformar el artículo 72 de la ley Federal de Responsabilidades en virtud de que la Ley de Amparo en su artículo 124, fracción II, para la procedencia de la suspensión se requiere que el acto sea de difícil reparación, mientras que en la ley Federal de Responsabilidades, se exige como requisito para la suspensión de la ejecución de la resolución tratándose de sanciones que no sean económicas que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente, para lo cual se propone se homologuen estos preceptos a efecto de hacer más clara y precisa su aplicación.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F. 1995.
- 2.-BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- El Juicio de Amparo. Decimo Novena Edición. Editorial Porrúa, México 1983
- 3.- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burócratico. Editorial PAC. México D.F. 1988.
- 4.- CARDENAS, Raul F., Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 1982.
- 5.- CASTELAZO, José R. El régimen constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Cuadernos de Análisis, político Adminsitrativos, México 1985.
- 6.- - DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto.- Elementos de Derecho Administrativo.- Editorial Limusa S.A. de C.V., 3a, reimpresión, México 1991.
- 7.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto.- El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, D.F. Editorial Porrúa, S.A.1996.
- 8.- DELGADILLO, Lucero. Elementos de Derecho Administrativo, México, D.F. Editorial Limusa. 1996.
- 9.- GARRIDO FRAGA, Fernando.- Tratado de Derecho Administrativo, Volumen I, Parte General Undecima Edición, Editorial Tecnos S.A. Madrid 1989.

- 10.-MARTINEZ MORALES, Rafael II. Derecho administrativo. Primera Edición.
Editorial Harla S.A. de C.V., México 1992.
- 11.- OLIVERA TORO JORGE.- Manual de Derecho Administrativo.- 5a. Edición,
Editorial Porrúa, S.A., México 1988.
- 12.- RUIZ RODRIGUEZ CAZARES, Eduardo. El Procedimiento Administrativo
Disciplinario dentro de la Administración Pública. Editorial Trillas. México, D.F.
1990.
- 13.- ZAMORA ARRIOJA, Gerardo Antonio. Responsabilidad Constitucional de los
Servidores Públicos. Editorial Trillas. México, D.F. 1990.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 95a. Edición. México, D.F.
Editorial Porrúa. 1990. PGS. 147.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. 52a. Edición. México, D.F.
Editorial Porrúa. 1998. PGS.361.

Ley de Amparo. 72a. Edición. México, D.F. Editorial Porrúa. 1998. PGS. 543.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 36a. Edición. México, D.F. Editorial
Porrúa. 1998. PGS. 1438

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 16a. Edición. México,
D.F. Editorial Porrúa. 1998. PGS. 94.

OTRAS FUENTES

I.- DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, décima novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1993.

II.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano. Tomos I, II, III y IV, Tercera Edición. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México 1989.

III.- Pallares, Eduardo- Diccionario de Derecho Procesal. Vigésima segunda Edición .
Editorial Porrúa. S.A. México 1996.