

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 16 DE LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

**TESIS PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:  
GUADALUPE SANTIAGO JAUREZ**

**ASESOR:  
LIC. JESÚS MARTINEZ GARCIA**

**2006**



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.

## **INDICE**

### **INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

#### **INTRODUCCIÓN.**

#### **Capítulo I. DEMOCRACIA Y RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO.**

I.1 Concepto de Democracia	<b>1</b>
I.2 Concepto de Servicio Público	<b>5</b>
I.3 Concepto de Responsabilidad	<b>12</b>
I.4 Concepto de Servidor Público	<b>15</b>
I.5 La Responsabilidad de los Servidores Públicos	<b>22</b>

#### **Capítulo II. REGULACIÓN JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICO.**

II.1 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 1940.	<b>41</b>
II.2 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y	

Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 1980.	<b>50</b>
II.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 1982.	<b>59</b>
II.4 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de 2002.	<b>73</b>
Capítulo III. EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.	<b>81</b>
III.1 Amparo Indirecto.	
a) Procedencia	<b>103</b>
b) Tramitación	<b>107</b>
III.2 Amparo Directo.	
a) Procedencia	<b>133</b>
b) Tramitación	<b>136</b>
III.3 Amparo contra leyes.	
a) Procedencia	<b>148</b>
b) Tramitación	<b>154</b>

Capítulo IV. ARTÍCULO 16 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

IV.1 Análisis del Artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. **180**

IV.2 Violaciones constitucionales del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

a) Garantía de Audiencia **186**

b) Garantía de Legalidad **196**

IV.3 Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonio del Estado. **206**

IV.4 Libro Segundo, Título Décimo del Código Penal Federal, Delitos cometidos por Servidores Públicos. **218**

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

## INTRODUCCIÓN

La razón del presente trabajo es porque en la práctica profesional he tenido la oportunidad de encontrarme casos en los que se instauran procedimientos administrativos de responsabilidad en contra de Servidores Públicos, con el único fin de fastidiarlos en su carrera profesional, por lo que, de llegarse a levantar el embargo en contra del servidor público previsto en el precepto que en este trabajo se tilda de inconstitucional, se causarían al servidor daños y perjuicio de difícil reparación, pues su imagen se vería desacreditada, aspecto que no se repararía, ni aún obteniendo sentencia favorable.

Ahora bien, el presente trabajo titulado “inconstitucionalidad del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”, abordaré en primer término un capítulo de conceptos fundamentales, para comprender la Responsabilidad de un servidor público tales como: democracia, servicio público, responsabilidad, servidor público y en consecuencia, la responsabilidad de los Servidores Públicos. Dichos conceptos resultan de suma importancia al presente capítulo, toda vez que en ellos descansa la ase fundamental para vincular al servidor público con la responsabilidad en que puede incurrir en el desempeño de sus funciones.

En segundo término trataré otro capítulo en el que se analizarán las leyes reglamentarias al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, en dicho capítulo encontraremos que la regulación jurídica en materia de responsabilidad de los servidores públicos nace el 30 de diciembre de 1939, con la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados”, expedida por el entonces Presidente de la República, Gral. Lázaro Cárdenas, reformado la denominación de dicha Ley, por decreto del 20 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 del mismo mes y año, para quedar como Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, misma que estuvo vigente hasta 1982, año en que entró en vigor la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, finalmente, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que actualmente se encuentra vigente y que por medio del presente trabajo se demostrará resulta inconstitucional a través de su artículo 16, sexto párrafo.

En un tercer capítulo abordaré lo correspondiente al juicio de amparo en materia administrativa, estudiando tanto al Amparo Indirecto, Directo y el amparo contra ley, la intención del estudio del juicio de amparo es analizar la

procedencia y tramitación de cada uno, para así estar en posibilidades de saber el cómo, cuando y porque combatir una resolución que se funde en lo previsto por el artículo 16, sexto párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. El análisis que realizaré al respecto lo encaminaré a lo que se vive en la práctica jurídica, haciendo brevemente mención a opiniones doctrinales que sirvan para comprender mejor el tema.

Finalmente, el último de los temas a abordar, consistirá en un análisis al artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que en el presente trabajo se tilda de inconstitucional, realizando para tal fin un análisis de las garantías de audiencia y legalidad previstas para todo gobernado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con eso demostraré jurídicamente los motivos por los que la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es inconstitucional, a través de lo dispuesto por su artículo 16, sexto párrafo. Por último hacer una breve referencia a lo que prevé el Código Penal Federal en materia de Responsabilidad Penal imputable al servidor público.

## I.1 CONCEPTO DE DEMOCRACIA

Para efectos del presente trabajo trataré una serie de conceptos introductorios al mismo, con el fin de dar una justificación y antecedente al tema central de mi tesis, sin llegar a un análisis profundo de los mismos por no ser materia del presente trabajo, pero que guardan una estrecha relación, iniciando con el primero de ellos que es el de democracia, para lo cual partiré de la pregunta más sencilla, ¿Qué es democracia?, para responder a esta cuestión tenemos que en el Diccionario Jurídico Thesaurus se define a la democracia como “*un régimen político en el cual el poder proviene del pueblo y es ejercido por este, directa o indirectamente*”.<sup>1</sup>

Tradicionalmente se suele definir a la democracia respecto de sus raíces etimológicas, diciendo que la palabra democracia proviene del griego demos, que significa pueblo, y kratos, fuerza, poder, autoridad.

Tomando una segunda acepción que nos proporciona el Diccionario antes mencionado, se entiende como una doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos -principio que enuncia la frase célebre: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo-; régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio.

---

<sup>1</sup> Diccionario Jurídico Thesaurus cd-room.

En la acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo, en su conjunto, ejerce la soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes.

La definición que el maestro Andrés Serra Rojas nos proporciona respecto a este concepto es la siguiente: *“la democracia es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones”*<sup>2</sup>.

En este mismo orden de ideas, es pertinente señalar lo que al respecto el maestro Burgoa menciona en relación a lo que debemos entender por democracia, señalando lo siguiente:

*“El elemento central sobre el que se asienta la democracia es el pueblo en su acepción política, no sociológica, la cual equivale al concepto de nación. Tampoco el “pueblo”, conforme a tal acepción, comprende a la población toda del Estado. Dentro del sistema democrático su elemento capital, el “pueblo político”, es*

---

<sup>2</sup> Serra Rojas, Andrés. “Ciencia Política. La proyección actual de la Teoría General del Estado”, 18 edición, Porrúa, México, 2002, p. 591

*un grupo dentro de la nación o “pueblo sociológico”, y que comúnmente se designa con el nombre de “ciudadanía”.*

*Sin embargo, aún dentro del sistema democrático la idea de “pueblo”, en su sentido sociológico, como equivalente a “nación”, tiene también destacada importancia en lo que atañe a uno de los elementos característicos de dicho sistema, como es el que concierne a los fines del estado, operando otros de tales elementos en torno al concepto de “pueblo político” o “ciudadanía”. La democracia aglutina sistemáticamente diversos principios cuyo conjunto implica su caracterización como forma de gobierno. Es un sistema en que estos principios se conjugan en declaraciones dogmáticas del orden jurídico fundamental del Estado, en instituciones jurídico-políticas, en demarcaciones normativas al poder público y en los fines estatales a cuyo servicio éste se ejercita. La falta de algunos de tales principios, dentro de un régimen político determinado, merma o elimina su auténtica calificación como democrático, aunque proclame los demás. El concepto de democracia es, por tanto, polifacético, pero sus diferentes aspectos no pueden estimarse aisladamente para distinguirlo, sino que es menester apreciarlos en su conjunto para elaborarlo. Por otra parte, debemos advertir que la democracia, como forma de gobierno, es*

*una estructura jurídicamente sistematizada en cuanto que se crea y organiza por el orden fundamental de derecho o Constitución. Es precisamente en este orden donde se deben combinar todos los elementos que la peculiarizan a efecto de que el sistema gubernativo implantado en un Estado merezca el nombre de “democrático”, enfatizando que su origen, su contenido y su finalidad es el pueblo, diferenciadamente en sus dos acepciones. Los elementos concurrentes aludidos son: la declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; el origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado y la representación política; el control popular sobre la actuación de los órganos del Estado; la libertad; el pluripartidismo; la responsabilidad de los funcionarios públicos; el referéndum popular; la juridicidad; la división o separación de poderes y la justicia social.”<sup>3</sup>*

De la anterior transcripción, se puede apreciar que el concepto que nos ocupa, no únicamente trasciende su definición etimológica, sino que en el mismo concurren elementos importantes y trascendentes que guardan íntima relación, aunque haya quienes consideren lo contrario, por ello es que en el presente trabajo se toma en consideración el concepto de democracia

---

<sup>3</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. “Diccionario de Derecho, Constitucional, Garantías y Amparo”. 6ª edición, Porrúa, México, 2000. p. 389

como cimiento y justificación de lo que se pretende crear con este proyecto, ya que, como se puede apreciar, uno de los elementos que concurren en la democracia es, justamente, la responsabilidad del funcionario público.

Igualmente, es importante hacer notar que nuestra Carta Magna, proclama su adhesión a la ideología de la democracia liberal, consagra el principio de la soberanía popular y adopta el régimen de la democracia representativa en el artículo 40, que dispone: *"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática..."*, asimismo el artículo 39 preceptúa que *"la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo; todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste..."*.

Una vez que he logrado el objetivo de justificar la inserción en mi trabajo del concepto denominado democracia, es pertinente tratar el segundo de los conceptos a considerar, para no apartarme del propósito de mi tesis.

## **I.2 CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO**

Otro de los conceptos de suma importancia en la elaboración de mi tesis, es definir lo que debe entenderse por servicio público. Así tenemos, que el maestro Martínez Morales, en su obra de Derecho Administrativo,

Primer Curso, cita la definición que Marcello Caetano le da al Servicio Público diciendo que “es servicio administrativo cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular y continuo (a cuantos carezcan de medios idóneos) la satisfacción de una necesidad colectiva individualmente sentida”<sup>4</sup>.

De la misma forma, el maestro Serra Rojas define al Servicio público como “la actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar- de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro -, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”<sup>5</sup>

Asimismo, el maestro Burgoa se refiere al concepto de servicio público diciendo

*“De los diferentes conceptos que la doctrina ha elaborado sobre la noción de “servicio público”, se puede deducir los siguientes elementos que integran su implicación o consistencia jurídica, a saber: a) la existencia de una necesidad colectiva; b) Que esta necesidad se satisfaga, de manera continua y regular, por la actividad del Estado, bien sea que éste la desempeñe*

---

<sup>4</sup> Martínez Morales, Rafael I. “Derecho Administrativo, primer curso”. Harla, México, 1991.p. 271

<sup>5</sup> ibidem

*directamente por conducto de sus órganos o bien indirectamente a través de establecimientos públicos creados por él (organismos descentralizados, v. gr.), o de concesionarios particulares. Tal como lo considera la doctrina, y entre ella la teoría de Jeze, sobre todo, para la creación de un servicio público es menester una ley en sentido formal y material, que atribuya al Estado o a los órganos estatales la facultad o la obligación de desempeñarlo para la satisfacción de una necesidad social, previendo o no su concesibilidad. De esta guisa, por un acto legislativo se segrega de la esfera de los particulares la actividad que se repute servicio público, adscribiéndola a la entidad estatal. De ello se infiere que para estimar a una actividad como servicio público, se requiere que su desempeño se impute legalmente al Estado, es decir, que éste realice, directa o indirectamente (en este último caso mediante concesión), las prestaciones en que dicha actividad se traduzca. Por el contrario, cuando el desempeño de una actividad no corresponda normativamente al Estado, sino que sea susceptible de desplegarse por los particulares, tal actividad no configura un servicio público propiamente dicho, aunque tienda a satisfacer necesidades colectivas o a realizarse en beneficio de la sociedad y de sus miembros componentes en número ilimitado. En esta hipótesis, se estaría en presencia de un caso de servicio*

*al público, que es distinto del servicio público. En nuestro régimen jurídico se diferencian con claridad el servicio al público o actividad de interés público, del servicio público estricto. Existe un principio de derecho, erigido a la categoría de garantía constitucional (art. 16), que enseña que los órganos estatales sólo pueden hacer lo que la ley les autorice y que los particulares pueden desempeñar todo acto que la ley no les prohíba. Por consiguiente, toda actividad que constitucional o legalmente no se atribuya por modo exclusivo al Estado, es susceptible de realizarse por los gobernados, en ejercicio de la libertad de trabajo que consagra el artículo 5 de nuestro Código Fundamental. Ahora bien, si esa actividad se vincula con un interés social, el Estado debe regularla para preservarlo, exigiendo determinados requisitos para autorizar su desempeño. De ahí que se distinga con nitidez la autorización, permiso o licencia para una actividad, de la concesión para realizar un servicio público. En el primer caso, la actividad corresponde, por derecho propio y conforme a la libertad de trabajo, al particular, estando su ejercicio condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos que fija el Estado para que dicha actividad no lesione los intereses sociales; en cambio, en el segundo caso, la actividad pertenece a la entidad estatal, pudiendo delegar su desempeño (concesión) a los particulares.*

*En síntesis, hay servicio público, cuando la actividad en que éste se traduzca, se impute constitucional o legalmente al Estado para satisfacer regular y continuamente una necesidad colectiva; por el contrario, no se tratará de un servicio público, sino de un “servicio al público”, en la hipótesis de que la actividad respectiva no se atribuya por la Constitución o por la ley al Estado, teniendo el derecho los particulares de realizarla en ejercicio de la libertad de trabajo, cumpliendo los requisitos que al efecto se señalen legal o reglamentariamente”<sup>6</sup>*

A mayor abundamiento, el propio maestro Burgoa, en su obra, Las Garantías Individuales, proporciona diversas definiciones de servicio público, a saber:

La teoría de la escuela de Duguit, denominada realista, considera como servicio público toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes.

Jéze afirma que la administración, para satisfacer necesidades de carácter general, emplea dos procedimientos: uno de derecho privado y otro de derecho público. El primero, es el que usan los particulares cuando dan satisfacción a las necesidades colectivas y, el segundo, que expresa el

---

<sup>6</sup> ibidem

servicio público, se contiene en reglas jurídicas especiales que tienen por objeto facilitar el funcionamiento regular y continuo de dicho servicio, dando la más rápida y completamente posible satisfacción a las necesidades de interés general

Posada estima que el servicio público “contiene la noción más definida, intensificada y dinámica del bien público, como cosa distinta del interés particular, o como conjunto de necesidades públicas y, en cuanto a la satisfacción de éstas, se reputa función de la administración.

Hauriou sostiene que el servicio público es un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública.

Presutti asevera que el servicio público, propiamente dicho, es aquel que desempeña un órgano del Estado directamente o por medio de concesionarios, diverso del servicio que atienden los particulares para el uso de todos los habitantes, indistintamente.

Bielsa señala, como elemento del servicio público, su realización por la administración pública, directa o indirectamente.

Vllegas Basavilbaso considera, también, como elemento del servicio público, su prestación directa o indirecta (mediante concesiones) por la administración pública. Este elemento, dice, excluye las actividades de los particulares que satisfacen necesidades colectivas.

Paul Duez y Guy Debiere asientan que: crear un servicio público es decidir que la satisfacción de una necesidad reconocida como de interés general debe ser obtenida por el procedimiento de servicio público, que implica la empresa administrativa de desempeñar al público las prestaciones necesarias.

Fraga identifica los servicios públicos con las atribuciones del Estado al afirmar que: El servicio público sólo habrá de referirse a formas especiales de organización para realizar una de las atribuciones del Estado.

Por su parte, el maestro Martínez Morales señala que *“el servicio público es una creación jurídica que responde a una necesidad colectiva, para su desempeño se requiere de una empresa u organización empresarial profesionalmente establecida, la forma en que debe prestarse el servicio debe ser regular, uniforme, continua y técnicamente adecuada a la necesidad colectiva que pretende satisfacer, debe estar desprovisto de lucro, se rige por reglas de derecho público, para su desempeño se requiere tomar en cuenta*

*el interés del usuario, ya que de no ser así, no satisfacería la necesidad colectiva que pretende subsanar, inclusive en aquellos servicios públicos que no se otorgan de forma gratuita, asimismo, deben señalar el mecanismo de defensa del particular contra deficiencias provenientes de la prestación que recibe”<sup>7</sup>.*

En la Constitución los artículos 3; 27, fracción VI; 28; 73, fracciones XXV y XXIX, 123, apartado A, fr. XXVIII, y el 132, designan el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades sociales, y los artículos 5 y 13, utilizan también el término servicio público, refiriéndose al trabajo personal del servidor del Estado. De aquí, cabe concluir que nuestra Constitución da dos connotaciones distintas al término "servicio público"; la primera, como satisfactor de necesidades colectivas y, la otra, como la prestación de una función pública.

### **I.3 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD**

Otro concepto, que es trascendente para el asunto que me ocupa, es el de responsabilidad, siendo que la palabra responsabilidad trae intrínseca una obligación de reparar el daño causado a una persona, sea por culpa, sea, en ciertos casos determinados en la ley, por el riesgo resultante de la actividad del responsable.

---

<sup>7</sup> Martínez Morales, Rafael I. "Derecho Administrativo, primer curso". Harla, México, 1991, p. 279

A mayor abundamiento, el Diccionario Thesaurus hace la siguiente anotación respecto al concepto de responsabilidad en términos políticos, en el gobierno parlamentario, “es la obligación que tienen los ministros de abandonar el poder cuando ya no cuentan con la confianza del Parlamento. La responsabilidad política de los ministros, institución esencial del gobierno parlamentario, se distingue: 1) de la responsabilidad civil, que implica, para los ministros, la obligación de reparar pecuniariamente, con su propio patrimonio, el perjuicio que con su gestión inhábil hayan causado al Estado o a los particulares; 2) de la responsabilidad penal, dirigida a sancionar al ministro con una pena que afecte su vida, libertad, bienes u honor, en razón de infracciones a la ley penal o también (según cierta concepción más amplia) por toda falta grave (crimen ministerial) cometida en el ejercicio de sus funciones”<sup>8</sup>.

En el significado que recoge la dogmática jurídica un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado. En este sentido la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo); sin embargo, no debe confundirse con él. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. La

---

<sup>8</sup> Diccionario Jurídico Thesaurus cd-room

responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación. La responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado (aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito) Uno tiene la obligación de no dañar, es responsable del daño el que tiene que pagar por él.

Existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad, la llamada responsabilidad por culpa y la conocida como responsabilidad objetiva o absoluta. En el caso de la primera, la aplicación de sanciones al individuo considerado responsable supone "culpa" por parte del autor del hecho ilícito. Esto es, las consecuencias de sanción se 'aplican al responsable sólo cuando el autor del hecho ilícito tuvo la intención de cometerlo (o bien, habiéndolo previsto no lo impidió. A la responsabilidad objetiva o absoluta, por el contrario, no le importa la culpa del autor; basta que el hecho ilícito se realice (con o sin culpa del autor) para que se apliquen las consecuencias de sanción al individuo considerado responsable.

En otra acepción la responsabilidad es la obligación que tiene el Estado de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública: federal y estatal, y de sus funcionarios, indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e, inclusive

moral, que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas.

#### **I.4 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO**

Igualmente, es significativo para el tema que me ocupa hacer mención de lo que debe entender por servidor público, ya que, para que podamos concebir que exista responsabilidad de cualquier índole debemos saber a quién se le puede imputar dicha responsabilidad. Al respecto, el maestro Pacheco Pulido define al servidor público diciendo que “es toda aquella persona que presta un servicio a la colectividad a través de un nombramiento, designación o comisión que esté creada por la ley, y respecto de la cual la misma ley señale una retribución. Antes de desempeñar el cargo debe rendir la protesta de ley”<sup>9</sup>

En la legislación mexicana encontramos una confusión terminológica, lo cual agudiza el problema de la determinación conceptual. El 28 de diciembre de 1982, se publicó una reforma al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la exposición de motivos se afirma la necesidad de actualizar las responsabilidades, sustituyendo la

---

<sup>9</sup> Pacheco Pulido, Guillermo. “Juicio Político, Declaración de procedencia y responsabilidad administrativa, 1ª edición, México, 1998, p.39.

locución de funcionarios públicos por la de servidores públicos. Se sostiene que la obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

El abogado Raúl Carrancá y Trujillo, en su libro Código Penal Anotado, señala que “se ha cambiado el concepto de Funcionario Público por el de Servidores Públicos. No estoy de acuerdo en los términos de la nueva ley, Funcionario es la persona que desempeña un empleo público; en cambio, es en primer lugar que sirve como criado; en segundo, la persona adscrita al manejo de un arma, de una maquinaria o de otro artefacto; en tercero, el nombre que por cortesía y obsequio se da a sí misma una persona respecto de otra; y, en cuarto, el que corteja y festeja a una dama. Ninguna de estas acepciones corresponde exactamente a la ley. Si se toma como referencia el objeto jurídico tutelado en los artículos 212 a 224 del Código Penal, que LATU sensu es la seguridad general amparada por el orden jurídico confiado a la administración pública; y se admite que el funcionario público (llamado servidor público por la ley) en los términos del derecho administrativo, es la persona encargada del sostenimiento y administración de los poderes organizados del aparato de gestión y conformación social que es el Estado, entenderemos fácilmente la relevancia y carácter de la función

pública”<sup>10</sup>

Para Oliviera Toro el funcionario “es aquel que desempeña en funciones públicas, mediante las cuales el Estado realiza su actividad”<sup>11</sup>.

A mayor abundamiento, el maestro Burgoa nos señala que “en un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos”<sup>12</sup>.

Por otro lado, el servidor público es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos administrativos. Por ello, el principal deber del trabajador público es prestar sus servicios en cumplimiento de las funciones del cargo para el que ha sido designado, siendo obvio que una persona será designada para el cargo público en atención a su competencia, capacidad, moralidad y actividad. De lo anterior se deriva el deber de prestar el cargo para el que fue conferido.

Asimismo, el servidor público deberá contar con la máxima diligencia, lo que implica prestar sus servicios personalmente y en las condiciones que

---

<sup>10</sup> Carranca y Trujillo, Raúl. “Código Penal Anotado”, editorial Porrúa, México, 2001

<sup>11</sup> Oliviera Toro, Jorge. “Manual de Derecho Administrativo”, 7ª edición, Porrúa, México, 1997, p 235.

<sup>12</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. “Diccionario de Derecho, Constitucional, Garantías y Amparo”, 6ª edición, Porrúa, México, 2000. p. 389

el servicio lo requiera, debiendo, así, el servidor respetar el derecho de los particulares gobernados, por el principio de igualdad de ellos frente al servicio; siendo independiente frente a los intereses particulares, materiales, políticos o religiosos.

Es importante que los servidores públicos no deban tener interés material de cualquier clase que éste sea, en los actos, adjudicaciones o administración pública en general, donde tengan o tuvieren responsabilidad y vigilancia de los mismos. Algo por demás trascendente es que la actividad del servidor público no debe derivar de dádivas, influencias, recomendaciones y demás actos indebidos que las leyes sancionan.

Para los doctrinarios mexicanos es necesario distinguir el concepto de funcionario y empleado, argumentando que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que, el segundo sólo, supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública.

Pudiéndose denominar al agente público, funcionario o empleado, a todo individuo ligado voluntariamente a una persona de derecho público, para el cual desempeña una función pública cualquiera, de naturaleza permanente

y no accidental. El funcionario, es la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendido en los cuadros del personal de la administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública y, por tanto, está sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo, en el ejercicio de la función que desempeña con carácter de autoridad. En cambio, el empleado sólo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que pertenece y, aún cuando su responsabilidad también es pública, lo es en forma interna con la administración.

El artículo 108 de nuestra Carta Magna determina lo que debe entenderse como servidor público, al señalar “Para los efectos de la responsabilidad a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...”

Asimismo, el artículo 212 del Código Federal Penal señala que es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión

de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales, igualmente refiere que las disposiciones contenidas en el Título denominado como Delitos cometidos por servidores públicos, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en el referido Título, en materia Federal.

Concluyendo y de conformidad a lo que señala el propio maestro Oliviera Toro, se puede advertir que se encuentran implícitamente, tanto en la Constitución como en diversas leyes administrativas, los deberes que debe guardar todo servidor público, de los cuales hace mención de los siguientes:

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivo;*
- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;*
- III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;*

- IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;*
- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;*
- VI. Asistir puntualmente a sus labores;*
- VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo; y*
- VIII. Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.*

Legalmente, es responsabilidad de los Servidores Públicos ajustarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones a las obligaciones que la propia ley les impongan a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público.

Adicionalmente a los deberes antes referidos, el artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone que “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”. De esta forma la protesta legal es una manera para comprometer públicamente a los servidores públicos y para derivar de ella las

responsabilidades en que incurran.

## **I.5 LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

La falta de cumplimiento de las obligaciones que la ley impone a los servidores públicos, produce consecuencias de derecho, que consisten en el deber de reparar los efectos lesivos que se ocasionen. El servidor público que no las observa incurre en responsabilidad, misma que está regulada por el Título Cuarto de nuestra Constitución, que puede ser de carácter: civil, penal, administrativa y política. Primeramente, tenemos que será responsabilidad civil, cuando el incumplimiento cause un detrimento en el patrimonio del estado o daño a los particulares. Dicho de otro modo “La responsabilidad civil es la obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario causado directamente por el obligado a la reparación o por las personas o cosas que estén bajo su cuidado”<sup>13</sup>. Consecuentemente, esta responsabilidad se presenta, principalmente, en el sector de los servidores públicos que manejan fondos.

Por otro lado, la responsabilidad penal de los servidores públicos tiene lugar en delitos en que la acción es imputable, principalmente, a los que tienen esa calidad, independientemente de que puedan cometer ilícitos de otra naturaleza como particulares. El Código Penal Federal, en el Título

---

<sup>13</sup> Martínez Alfaro, Joaquín. “Teoría de las Obligaciones”. Porrúa, México, 1989, p. 146

Décimo del Libro Segundo, señala que los delitos cometidos por los servidores públicos son los siguientes: ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, desaparición forzosa de personas, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, cohecho de servidores públicos extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito.

En cuanto a la responsabilidad administrativa, opera con motivo de las faltas cometidas en el desempeño de la función pública; pudiendo coexistir con la responsabilidad civil y penal. El 30 de diciembre de 1982 se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por virtud de la cual se sancionan los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de su empleo, cargos o comisiones. Entre las sanciones aplicables para este tipo de responsabilidad se encuentra el apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Respecto a la responsabilidad política, ésta es exclusiva de determinados servidores públicos, por razón de sus funciones, tal y como lo

disponen los artículos 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 5º. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Las sanciones aplicables a estos casos son: destitución del servidor público y podrá imponerse, también, inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones en el servicio público, sin perjuicio de lo anteriormente referido, al respecto el maestro Burgoa señala que

*“En un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Ética y deontológicamente su conducta, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley. En otras palabras, y desde el mismo punto de vista, ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o*

*encarna. Por ende, si el funcionario público, cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un servidor público, o como dijera nuestro gran Morelos, como “siervo de la nación, es evidente que está ligado con los gobernados al través de dos principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible, a saber, el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley y el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio a que hemos aludido. En el primer caso, esos actos están sometidos al principio de legalidad lato sensu, o sea, de constitucionalidad (superlegalidad según Maurice Hauriou) y de legalidad stricto sensu, y en el segundo al de responsabilidad. Ambos principios, aunque tienen distintas órbitas de operatividad, se complementan puntualmente como piedras angulares sobre las que descansa la democracia. Al violarse el de legalidad (lato sensu), los actos de autoridad en que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios procesos o recursos que en cada Estado democrático existan, y al quebrantarse el de responsabilidad, el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucional o*

*legalmente estén previstas. Estas dos situaciones comprueban la diferencia operativa de dichos principios, pues tratándose de la contravención al de legalidad (lato sensu), los actos contraventores son invalidables o anulables para que, mediante su destrucción o modificación, se restaure el imperio de las disposiciones constitucionales o legales violadas; y por lo que atañe a la infracción del de responsabilidad, tales actos sujetan al titular o encargado del órgano estatal respectivo a las expresadas sanciones independientemente de la impugnabilidad jurídica de los mismos. Dicho de otro modo, la legalidad es un principio intuitu actu y el de responsabilidad intuitu personae, siendo ambos, no obstante, signos distintivos de la democracia, por cuanto que el primero somete al órgano del Estado en sí mismo como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo personifica o encarna. Por tanto, independientemente de los medios jurídicos de que los gobernados disponen para hacer respetar el régimen de constitucionalidad y de legalidad por parte de los gobernantes, existen otros que conciernen a la exigencia de responsabilidad a las personas físicas que encarnan a una autoridad, cuando su comportamiento público ha sido ilícito y notoriamente antijurídico. El orden de derecho de un Estado no solamente debe proveer a los gobernados de*

*medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino establecer también un sistema de responsabilidades para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público. Es obvio que para el gobernado es más útil, por sus propios y naturales resultados, valerse de un medio jurídico de impugnación contra los actos autoritarios para preservar su esfera de derecho, puesto que tal medio tiene como efecto inmediato la invalidación de los mencionados actos y la restitución consiguiente del goce y disfrute del derecho infringido o afectado. En la generalidad de los casos, satisfecho el interés del gobernado en particular como consecuencia del ejercicio del medio impugnativo de los actos de autoridad que lo agraven, la exigencia de la responsabilidad en que hubiere incurrido el funcionario público de quien tales actos emanen, presenta una importancia muy secundaria, circunstancia que no debiera registrarse dentro de un auténtico y operante régimen democrático. En efecto, considerando que un sistema de responsabilidades para los gobernantes debe ser el eficaz complemento de los medios jurídicos de impugnación, en varios regímenes constitucionales se ha implantado, incluyendo evidentemente, al de México. Debemos hacer la observación, por otra parte, de que la responsabilidad a que nos referimos es*

*la jurídica, no la política. Esta última surge en el ámbito de las relaciones entre los mismos gobernantes dentro de un orden jerárquico de funcionarios públicos, así como a propósito de los nexos que éstos tengan con determinado partido político o con un cierto equipo de gobierno y se traduce, generalmente, en el deber a que los propios funcionarios les impone la índole del grupo político o gubernamental a que pertenezcan, en el sentido de no ser “desleales” a él, de “disciplinarse” a las directrices que establezcan sus jefes, o sea, en no discrepar de las decisiones que las sustenten, sino en someterse a ellas y cumplirlas aunque contraríen su criterio personal. . . Los funcionarios públicos están sujetos a responsabilidad administrativa, civil, política y penal. La primera se deriva de la obligación que tienen de “guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen” antes de tomar posesión de su cargo (artículo 128 constitucional) y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios personifican o encarnan, incumbiendo su imposición a las distintas autoridades que tales ordenamientos determinen. La responsabilidad administrativa se origina, comúnmente, en el hecho de que el funcionario público*

*no cumple sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal, siendo tan prolijas las hipótesis en que esta situación se registra, que su mero señalamiento rebasaría la temática de esta obra, por lo que nos remitimos a las múltiples leyes y a los variadísimos reglamentos que prevén dicha responsabilidad. Por responsabilidad civil del funcionario público no debemos entender la que contrae, como persona, en ocasión de los actos de su vida civil, ya que en este supuesto su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeñe son irrelevantes. La responsabilidad civil a que nos referimos consiste en la que asume todo funcionario público en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente. Esa responsabilidad puede provenir de hecho ilícito civil o de delito o falta oficiales. En el primer caso, si el funcionario obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico o moral, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes, pues sólo en el supuesto de que no los tenga o sean insuficientes para cumplir dicha obligación, el Estado contrae responsabilidad subsidiaria (arts. 1910 y 1928 del Código Civil Federal) El 28 de diciembre*

*de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Congresional que reformó el Título Cuarto de la Constitución referente a las responsabilidades de los funcionarios públicos. En la exposición de motivos correspondiente se afirma la necesidad de actualizar dichas responsabilidades, sustituyendo la locución “funcionarios públicos” por la de “servidores públicos”. Se sostiene que “La obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión. En el nuevo texto de los preceptos que integran dicho Título Cuarto ya no se establece la distinción entre delitos oficiales y delitos del orden común que pueden cometer los funcionarios públicos como lo hacía el régimen constitucional anterior. Tampoco se habla ya en el nuevo texto preceptivo de “fuero”, “desafuero” y otras expresiones que tradicionalmente se han usado sobre materia de responsabilidad oficial en nuestro constitucionalismo. Las reformas a que aludimos utilizan diversos términos y conceptos que no dejan de suscitar confusiones y equívocos, amén de que parecen un tanto extraños al léxico jurídico constitucional que desde nuestras*

*primeras constituciones se ha venido empleando. Con sinceridad creemos, contrario a lo que supone la exposición de motivos de tales reformas, que éstas, lejos de perfeccionar los preceptos anteriores, han incurrido en los vicios ya señalados”<sup>14</sup>*

De la anterior transcripción se desprende que el término de servidor público resultaría un sinónimo de “siervo de la nación”, quien se encuentra ligado a los gobernados por medio de 2 nexos jurídicos presentes en un verdadero sistema democrático; por un lado que la realización de sus actos sean en estricto apego a la ley, traducándose esto en un principio de legalidad, es decir, vigilar el cabal y estricto cumplimiento a lo dispuesto por nuestra Carta Magna, así como a la ley secundaria; y por otro lado, el principio de responsabilidad, mismo que si es infringido por el servidor público su conducta sea reprochada imponiéndole las sanciones legalmente previstas. Asimismo, encontramos que si el servidor público no cumple el principio de legalidad los actos que deriven de ese incumplimiento son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios previstos en la ley; lo anterior señalado se traduce en que la legalidad es un principio *intuitu actio* y el de responsabilidad *intuitu personae*. Ahora bien, el servidor público puede ser responsable civil, penal, política y administrativamente pudiendo coexistir entre sí.

---

<sup>14</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, “Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”. 6ª edición, Porrúa, México, 2000, p. 388-391

Bajo este mismo orden de ideas, es pertinente precisar que para el maestro Joaquín Martínez Alfaro la responsabilidad civil *“es la obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario causado directamente por el obligado a la reparación o por las personas o cosas que estén bajo su cuidado”*<sup>15</sup>. Por otro lado la responsabilidad penal de los servidores públicos tiene lugar en delitos en que la acción es imputable, principalmente, a los que tienen esa calidad, independiente de que puedan cometer ilícitos de otra naturaleza como particulares. La Constitución Federal en su artículo 109, prevé la expedición, por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad.

En cuanto a la responsabilidad administrativa, también comprendida en la disciplinaria, opera con motivo de las faltas cometidas en el desempeño de la función pública, pudiendo coexistir con la responsabilidad civil y penal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, anterior a la vigente, sancionaba los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, de acuerdo con el

---

<sup>15</sup> Martínez Alfaro, Joaquín, “Teoría de las Obligaciones”. Porrúa, México, 1989, p. 146.

artículo 113 constitucional, entendiéndose por legalidad la actuación del servidor público que se ajusta a la ley, por honradez la norma general que implica conformar la actuación a principios morales de cada individuo, por lealtad la entrega a la institución protegiendo los intereses públicos; por imparcialidad, la actuación realizada sin preferencias y por eficiencia, el utilizar los recursos para el fin que se le proporcionen, sin desvío. Para el caso de la responsabilidad administrativa tiene como sanciones el apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Esto es, medidas disciplinarias y depurativas.

Por último, la responsabilidad política sólo alcanza a determinados servidores públicos, por razón de sus funciones, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Las sanciones que prevé este tipo de responsabilidad son la destitución del servidor público y podrá imponerse también inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones en el servicio público; en este caso no se trata de tipos penales, sino de una valoración política.

Igualmente, el servidor público, en su actuar, está sometido al principio de juridicidad y al de responsabilidad. El principio de juridicidad comprende al principio de constitucionalidad y al de legalidad. El principio de

constitucionalidad se traduce en que las autoridades estatales deben actuar de acuerdo a lo establecido en la Constitución sin contradecirla, y el principio de legalidad implica que las autoridades deben acatar o normar su conducta por las leyes secundarias.

Cuando la conducta de los gobernantes lesiona los intereses propios del Estado, que se traduce en perjuicio a los particulares en su esfera jurídica de orden público, se establece un procedimiento en la Constitución a través del cual se sanciona a dichos servidores públicos. Este procedimiento previsto en los artículos 108 al 114, así como en su ley reglamentaria, es el principio de responsabilidad.

La Ley de Responsabilidades de 21 de febrero de 1940, en su exposición de motivos, hace referencia, entre otras cosas, a que “en un régimen constitucional, como el nuestro, se requiere que cada órgano del Estado tenga limitado su campo de acción, y la necesaria integración de esos órganos con hombres exige que su función o dirección sea responsable, pues no se concibe que el Estado no fije cuál deba ser su actitud frente a la conducta de los titulares del poder público que trastorna ese orden jurídico, ya sea en perjuicio del propio Estado, ya en el de los particulares.

Al establecerse las responsabilidades de los servidores públicos se

busca, fundamentalmente, fortalecer un Estado de Derecho en que impere la igualdad de todos frente a la ley; que no exista impunidad para nadie y que nadie pueda sustraerse al imperio de la ley; que se combata a la impunidad, a la ilegalidad, a la corrupción y a la inmoralidad social.

Los servidores públicos sujetos al procedimiento de responsabilidad administrativa, son todos los servidores públicos, menos el ciudadano presidente de la República, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria o delitos graves en términos del artículo 108, párrafos segundo y tercero y artículo 111, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, puedo concluir en el presente capítulo, lo siguiente; que el concepto democracia implica un forma de gobierno; para que se pueda hacer alusión a una verdadera democracia deben concurrir determinados elementos que, a decir del maestro Burgoa, son: la declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; es decir, en quién recae la soberanía, que en el caso de México dicho elemento se encuentra en lo dispuesto por el artículo 39 de nuestra Carta Magna; como segundo elemento se encuentra el origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado y la representación política; otro elemento es el control popular sobre la actuación de los órganos del Estado; la libertad, el

pluripartidismo, la responsabilidad de los funcionarios públicos, el referéndum popular, la juridicidad, la división o separación de poderes y la justicia social. De lo anteriormente señalado se desprende que, en el caso concreto de nuestro país, técnicamente podemos hacer alusión a una verdadera democracia porque se cumple con los elementos que deben concurrir para tal fin, aunque no podamos presumir, en la práctica, que todos los elementos cumplan cabalmente con su propósito.

Por otro lado, es relevante señalar que debe diferenciarse con precisión el concepto de servicio público del servicio al público, ya que para efectos del presente trabajo el que me interesa es el primero de los nombrados; es decir, el servicio público, y para que se pueda hablar jurídicamente de servicio público, en estricto sentido, se deben satisfacer ciertos elementos, como son: la existencia de una necesidad colectiva; que dicha necesidad se satisfaga de manera continua y regular, por la actividad del Estado, bien sea que éste la desempeñe directamente por conducto de sus órganos o bien, indirectamente, a través de establecimientos públicos creados por el propio Estado o de concesionarios particulares. Igualmente, se requiere que la satisfacción de esa necesidad colectiva se impute constitucional o legalmente al Estado; es decir, que realice, directa o indirectamente (a través de la concesión) las prestaciones en que dicha actividad se traduzcan. Por el contrario, el servicio al público no

necesariamente se atribuye la satisfacción de la necesidad colectiva por la Constitución o por la Ley al Estado, sino que también se contempla como un derecho de los particulares de realizarla en ejercicio de la libertad de trabajo.

Respecto al concepto de responsabilidad, la conclusión a la que arribo consiste en que la responsabilidad presupone un deber del cual deberá responder el individuo que esté jurídicamente obligado a cumplirlo, cumplimiento que se traduce en una acción o en una omisión. En otra connotación, la responsabilidad es la obligación que tiene el Estado de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública federal y estatal, así como de sus funcionarios.

Por lo que hace al concepto de servidor público se concluye que, al reformarse en 1982 el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se sustituye la locución de funcionarios por la de servidores públicos, siendo motivo de este cambio que la obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo, es la misma para todo servidor público, pero en la esencia, los conceptos funcionario y servidor público se pueden considerar como sinónimos. Igualmente, el Servidor o funcionario público es la persona física encargada de dirigir, con la administración, función pública, ya sea federal o estatal, que tiene una responsabilidad pública ante la opinión del

pueblo, derivada del artículo 128 de la Constitución. Asimismo, cuenta con la responsabilidad de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público.

Respecto a la responsabilidad en que incurre un servidor público en el ejercicio de sus funciones se concluye que se puede imputar a un funcionario público cuatro diferentes tipos de responsabilidades, las que son: la responsabilidad civil, que, a grandes rasgos, es la obligación que asume el funcionario frente al Estado y a los particulares de indemnizar o reparar el daño causado en el desempeño de sus funciones. La responsabilidad administrativa, derivada del artículo 128 de nuestra Carta Magna, que tiene el funcionario público de guardar y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanan. La responsabilidad Penal, consistente en la comisión de hechos ilícitos que el propio Código Penal Federal contempla como imputables a los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones. La responsabilidad política, exclusiva de determinados servidores públicos, que en el desempeño de sus funciones provoque perjuicio a los intereses públicos fundamentales.

Igualmente, es pertinente hacer énfasis a lo expresado por el maestro Burgoa, respecto a que el funcionario o servidor público se encuentra ligado con los gobernados por dos nexos jurídicos en un sistema

democrático: uno, consistente en el principio de legalidad lato sensu, o sea, de constitucionalidad y de legalidad en stricto sensu; es decir, la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la Ley, un principio intuitu actu, el otro nexo es el de responsabilidad, consistente en que el propio funcionario debe realizar sus funciones honestamente y con espíritu de servicio; es decir, un principio intuitu personae.

## **Capítulo II. REGULACIÓN JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

En el presente capítulo y a efecto de llevar una continuidad en el presente trabajo, el tema que abordaré será la regulación jurídica que en materia de responsabilidad de los Servidores Públicos ha existido a lo largo de la historia. Como ya se ha venido estudiando desde el capítulo anterior, la responsabilidad de los Servidores Públicos encuentra su fundamento constitucional en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, siendo de señalar que, dentro las reformas de mayor importancia que ha sufrido este título Constitucional se puede mencionar la de diciembre de 1982, mediante la cual la LII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión modificó la denominación del referido título constitucional que era “De las responsabilidades de los Funcionarios Públicos” para denominarlo “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, situación que ha sido comentada en el capítulo anterior del presente trabajo.

Ahora bien, es conveniente mencionar que el Título Cuarto Constitucional ha tenido como leyes reglamentarias las siguientes: la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, la cual estuvo

vigente en el año de 1940; la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, vigente en 1980; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente a partir de 1982, y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que entró en vigor en el año 2002 y que actualmente se encuentra vigente, leyes que serán motivo de estudio en el presente capítulo, haciendo un breve análisis de las mismas, a efecto de no perder el objeto central de mi trabajo.

## **II.1 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, DE 1940.**

La primera ley que existió en materia de responsabilidades de los Servidores Públicos fue la denominada “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de lo Estados”, expedida el 30 de diciembre de 1939 por el entonces Presidente de la República, Gral. Lázaro Cárdenas, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940. Sin embargo, por decreto del 20 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 del mismo mes y año, se reformó el nombre para quedar como está precisado en este

apartado que se estudia, es decir, como Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

Para no perder el objetivo del presente trabajo, haré un análisis general de la ley que se comenta, señalando lo que a consideración de la suscrita es lo más relevante, para lo cual es conveniente precisar que este ordenamiento legal regulaba la responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, consistente en los delitos y faltas oficiales cometidas en el desempeño de los cargos que tenían encomendados; además, la propia Ley señala quienes eran considerados como Altos Funcionarios, a saber: el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Autónomos y el Procurador General de la República, así como los gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados.

Tal y como lo ha previsto la Constitución Política, el Presidente de la República puede ser acusado, durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y delitos graves; además, la Ley a estudio regulaba que a los Funcionarios Públicos sólo podía exigírseles responsabilidad durante el

periodo en que ejercían su encargo y hasta dentro de un año después; asimismo, señalaba que la imposición de sanciones por la Comisión de Delitos o faltas oficiales debía entenderse sin perjuicio de la reparación de los daños y perjuicios causados por dicha Comisión.

Ahora bien, dentro de los delitos en que podían incurrir los Altos Funcionarios de la Federación, de los Gobernadores de los Estados y de los Diputados de las Legislaturas y sancionados por esta Ley, se encontraban: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de garantías individuales; cualquier infracción a la Constitución o las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave, en los términos antes precisados, sancionándose la comisión de alguno de los delitos antes referidos con la destitución del cargo o privación del honor de que se encontrare investido el funcionario respectivo; inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos u honores, por un término que no bajare de cinco años ni excediere de diez, y la inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores, por el término antes señalado.

En cuanto a las faltas oficiales cometidas por los Altos funcionarios, éstas se consideraban como las infracciones a la Constitución o a las Leyes Federales que no quedaran comprendidas como delito de los antes mencionados, faltas que eran sancionadas con la suspensión del cargo en cuyo desempeño hubieren sido cometidas, por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses.

A efecto de no perder continuidad en la fijación de la responsabilidad regulada por la ley en estudio atribuible a un Alto Funcionario, como la propia ley lo denomina, es necesario precisar el procedimiento a seguir respecto de los delitos y faltas oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación y de los Estados. Para el caso de delitos del orden común, encontramos que de toda instancia o escrito que se relacionara con la responsabilidad de algún Alto Funcionario de la Federación, se daba cuenta en sesión secreta y se turnaba a la Comisión Instructora, la que debía rendir un dictamen; las Secciones Instructoras tenían la facultad de hacer comparecer al acusador y al acusado para examinarlos sobre los hechos relativos a la acusación y la de practicar las diligencias que estimara conducentes para el esclarecimiento de los hechos; además, debía rendir un dictamen en el cual se manifestaba si el hecho que al Alto Funcionario se atribuía, estaba o no calificado por las leyes como delito; si la existencia de éste estaba justificado; si existían presunciones o datos suficientes, a juicio de la Sección, para creer

racionalmente que el funcionario acusado podía ser el autor del hecho criminoso; y, finalmente, si por razón de la época en que el delito se cometió y de las funciones públicas de la persona de que se trate, gozaba o no de fuero constitucional. Dada cuenta del dictamen antes aludido, el Presidente de la Cámara anunciaba a ésta que debía erigirse en Gran Jurado; si se declaraba que había lugar a proceder contra el acusado, por el mismo hecho quedaba separado de su cargo y sujeto a la acción de los Tribunales comunes; en caso negativo, no había lugar a procedimiento ulterior.

Ahora bien, las acusaciones o denuncias por responsabilidades oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación; es decir, del Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo, el Procurador General de la República, los Gobernadores y Diputados a las legislaturas de los Estados, se presentaban ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la que mandaba pasarlas, con los documentos que las acompañaban, a la Sección Instructora del Gran Jurado. La Sección procedía inmediatamente a instruir el proceso, previa ratificación de la denuncia o acusación, ya que las denuncias anónimas no se tomaban en consideración, practicando cuantas diligencias consideraba conducentes para el esclarecimiento de los hechos. Substanciada que era la instrucción del proceso y concluido el periodo de

alegatos, la Sección Instructora formulaba su dictamen, en vista de las constancias del proceso, en cuya parte expositiva analizaba, clara y metódicamente, los hechos ocurridos, haciendo las consideraciones jurídicas que procedían para dejar demostrado, plenamente, si estaba o no probada la existencia del delito o de la falta de que se trataba, así como la responsabilidad o inocencia del funcionario acusado, exponiendo todas las circunstancias que hubieren concurrido y que debían incluir para determinar la sanción que, en su caso debía imponerse, así como las que lo favorecían. Terminado el dictamen antes referido, la Sección Instructora lo entregaba a los secretarios de la Cámara de Diputados para que dieran cuenta al Presidente de la misma, quien anunciaba que dicha Cámara debía erigirse en Jurado de Acusación; si la Cámara declaraba que no había lugar a proceder contra el funcionario acusado, éste continuaba en el ejercicio de su cargo; en caso contrario, quedaba en suspenso inmediatamente y se le ponía a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se le remitía el veredicto del Jurado de Acusación.

Recibido el veredicto del Jurado de Acusación en la Cámara de Senadores, ésta mandaba pasarlo a la Sección Instructora que correspondía, la que emplazaba al acusador y al acusado y su defensor, para que, substanciada la instrucción del proceso y concluido el periodo de alegatos, la Sección Instructora formulara dictamen, en vista de las apreciaciones y

declaraciones hechas en el veredicto de Jurado de Acusación, proponiendo la sanción que, en su concepto, debía imponerse al funcionario, expresando los preceptos legales en que se fundaba. Concluido el dictamen, la Sección Instructora lo entregaba a la Secretaría de la Cámara de Senadores; recibido que era, el Presidente de la misma anunciaba que debía erigirse en Jurado de Sentencia. Es conveniente señalar que los veredictos de los Jurados de Acusación y de Sentencia eran inatacables. Consecuentemente, no procedía contra ellos recurso alguno; además, es pertinente mencionar que se disponía que, para lo no regulado en la Ley se aplicaba supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales o, en su caso, el Código Penal.

Siguiendo con el estudio de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, encontramos que ésta regulaba los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales. Asimismo, regulaba que las faltas oficiales de los funcionarios y empleados eran las infracciones y omisiones cometidas por ellos en el desempeño de sus funciones y que no se consideraban como delitos, situación que, a criterio de la suscrita es ambigua, ya que no precisa cuáles son dichas infracciones u omisiones, lo que en tal circunstancia se podía dejar en estado de indefensión al servidor público. Ahora bien, la Ley señalaba una serie de delitos cometidos por los funcionarios en

determinadas situaciones en el desempeño de su cargo, lo que significa que los delitos son imputables a determinado funcionario sin que pueda aplicarse, en lo general, a cualquiera.

Dentro de las sanciones aplicables a los delitos que expresamente regulaba la Ley en comento, se encontraban: la prisión, que variaba en tiempo, dependiendo de la gravedad del delito; multa; destitución del empleo; inhabilitación; suspensión; incluso, devolver los sueldos o emolumentos recibidos por haber ocupado un empleo que no le correspondía, contemplando, además, que se podía aplicar más de una sanción por un delito.

En el mismo orden de ideas, es momento de estudiar el procedimiento que se seguía a los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, respecto de los delitos y faltas oficiales que cometieran en el ejercicio de sus funciones. Este procedimiento se incoaba conforme a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicable, ya fuese el Federal, Militar o del orden común. Se citaba al funcionario o empleado inculcado para tomarle su declaración preparatoria. Terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y del acusado y su defensor, el Juez remitía el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos.

En caso de que se obtuviera resolución absolutoria, el funcionario o empleado acusado tenía derecho a volver al ejercicio de sus funciones y, en todo caso, a que se le cubriera la parte de sus emolumentos que se le hubieran dejado de pagar.

Para instaurar el procedimiento, específicamente existía un Jurado de Responsabilidades oficiales de los Funcionarios y Empleados, que tenía como fundamento constitucional el artículo 111, parte final del párrafo quinto, en relación con el 20, fracción VI, de la propia Constitución, para lo cual se establecía un Jurado Federal y de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación en cada uno de los lugares en que residían juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal; igualmente, se establecía un jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales en cada uno de los partidos judiciales en que residían cortes penales o jueces de primera instancia en materia penal. El Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación conocía de los delitos oficiales regulados por la propia Ley, con excepción de los cometidos por los Altos Funcionarios de la Federación, así como de las faltas oficiales que la misma Ley disponía y el Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales conocía de: los delitos

oficiales regulados en la Ley, que eran cometidos por funcionarios o empleados de dichas jurisdicciones y de las faltas oficiales cometidas por los propios funcionarios y empleados, definidas y sancionadas por la propia ley.

El Jurado de Responsabilidades era integrado por siete individuos: un representante de los servidores públicos, un representante de la prensa, un profesionista, un profesor, un obrero, un campesino y un agricultor, industrial o comerciante, además regulaban los requisitos necesarios para ser integrante del jurado.

Integrado el jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación o del Distrito y Territorios Federales, que debía conocer de la causa de que se trataba, se procedía conforme a las disposiciones relativas del Código Federal de Procedimientos Penales o el Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales, según fuera el caso. Los veredictos del jurado eran inatacables, únicamente eran apelables las sentencias condenatorias dictadas por los jueces respectivos, como consecuencia del veredicto de culpabilidad del jurado, en cuanto a la sanción impuesta.

## **II.2 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS**

**ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, del 27 de diciembre de 1979, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.**

La segunda ley que encontrábamos en materia de responsabilidades de Servidores Públicos lo era la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados", expedida el 27 de diciembre de 1979, por el entonces Presidente de la República Lic. José López Portillo, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980. Esta ley derogaba a la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados", misma que ya fue estudiada con anterioridad.

Entrando al análisis de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, encontramos que este ordenamiento regulaba que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, eran responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometiera durante su encargo o con motivo del mismo. Señalaba expresamente que los Senadores y Diputados, los Ministros de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del despacho y el Procurador General de la República eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y, también, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio del mismo cargo; que los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales, eran responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes Federales, y por los delitos y faltas tipificados en la propia ley.

La ley que se estudia regulaba que los delitos oficiales consistían en los actos u omisiones de los Funcionarios o Empleados de la Federación o del Distrito Federal que redundaban en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, señalándose expresamente las siguientes: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave en los términos anteriores; por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales y los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso, conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Las faltas oficiales consistían en las infracciones que afectaban de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trascendieran al funcionamiento de las Instituciones y del Gobierno, en que incurrían los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo. El término para exigirse la responsabilidad por delitos y faltas oficiales era durante el período en que el funcionario ejerciera su encargo o dentro de un año después.

Se disponía en esta Ley que el Presidente de la República, los Diputados y los Senadores propietarios, los Gobernadores de los Estados y los Diputados locales, gozaban de fuero constitucional desde el día de su elección, y los Diputados y Senadores suplentes, desde que fueren llamados al seno de sus respectivas Cámaras. Ahora bien, a diferencia de la ley anterior a la que se estudia, en la que se estudia se regulaba la responsabilidad de los Funcionarios que Gozaban de fuero, regulándose el procedimiento a seguir a estos funcionarios en los casos de delitos comunes, integrándose en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión las secciones instructora del Gran Jurado, por lo que de toda instancia o escrito que se recibía en la Cámara de Diputados, que se relacionaba con la responsabilidad de delitos comunes de algún funcionario con fuero, se daba cuenta en sesión secreta y se turnaba a la Comisión Instructora; quienes

contaban con la facultad de hacer comparecer al acusador y al acusado para examinarlos sobre los hechos relativos a la acusación, así como practicar las diligencias que estimaba conducentes, para determinar si la acusación era o no procedente, las secciones instructoras debían rendir un dictamen, manifestando si el hecho que al funcionario se atribuía estaba o no calificado por las leyes como delitos, si la existencia de éste estaba justificada, si existían presunciones o datos suficientes, a juicio de las propias secciones, para creer, racionalmente, que el funcionario acusado pudiera ser el autor del hecho criminoso y, finalmente, si por razón de la época en que el delito se cometió y de las funciones públicas de la persona de que se trataba, gozaba o no de fuero constitucional. Dada cuenta del dictamen antes aludido, el Presidente de la Cámara anunciaba a ésta que debía erigirse en Gran Jurado, haciéndolo saber al acusado y al acusador, si lo hubiere; si se declaraba que había lugar a proceder contra el acusado, por el mismo hecho quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes; en caso de negativa, no había lugar a procedimiento ulterior.

De las acusaciones o denuncias por delitos o faltas oficiales de los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho, el Procurador General de la República, los Gobernadores Estatales y Diputados a las legislaturas locales se presentaban ante la Cámara de Diputados del

Congreso de la Unión, la que mandaba pasarlas con los documentos que las acompañaban, a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia, para que dictaminaran si el hecho atribuido era delito o falta oficial, si el acusado estaba comprendido entre los funcionarios antes descritos y gozaba de fuero y si la motivación de la queja o denuncia justificaba el procedimiento, en cuyo caso se turnaba a la Sección Instructora del Gran Jurado, quien procedía a instruir el procedimiento, previa ratificación de la denuncia o acusación, ya que las denuncias anónimas no eran tomadas en consideración, practicando cuantas diligencias fueren necesarias para el esclarecimiento de los hechos; la sección instructora formulaba su dictamen en vista de las constancias del proceso, en cuya parte expositiva analizaba clara y metódicamente los hechos ocurridos, haciendo las consideraciones jurídicas que procedían para dejar demostrado plenamente si estaba o no probada la existencia del delito o de la falta oficial de que se trataba, así como la responsabilidad o inocencia del funcionario acusado, exponiendo todas las circunstancias que hubieren concurrido y que deban incluir para determinar la sanción que, en su caso, debiera imponerse; dicho dictamen era entregado a los secretarios de la Cámara de Diputados para que dieran cuenta al Presidente de la misma, quien anunciaba que dicha Cámara debía erigirse en Jurado de Acusación, lo que se hacía saber al acusado y acusador; si la Cámara declaraba que no había lugar a proceder contra el funcionario acusado, éste continuaba en el ejercicio de su cargo; en caso

contrario, se le ponía a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se le remitía el veredicto del Jurado de Acusación, se designaba una comisión de 3 diputados para que sostuviera ante el Senado la acusación de que se trataba.

Recibido el veredicto del Jurado de Acusación en la Cámara de Senadores, ésta mandaba pasarlo a la sección instructora que correspondiera, la que emplazaba a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y su defensor. Substanciada la instrucción del proceso y concluido el periodo de alegatos, la sección instructora formulaba dictamen en vista de las apreciaciones y declaraciones hechas en el veredicto del Jurado de Acusación, proponiendo la sanción que, en su concepto, debía imponerse al funcionario; terminado dicho dictamen era entregado a la Cámara de Senadores y, una vez recibido en ésta, el Presidente de la misma anunciaba que debía erigirse en Jurado de Sentencia. Cabe mencionar que los veredictos de los jurados de Acusación y de Sentencia eran inatacables.

Ahora bien, siguiendo con el estudio de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, en el Título tercero de dicha Ley se regulaba el procedimiento a seguir en los Delitos y Faltas Oficiales de los

Funcionarios y Empleados que no gozaban de fuero, mismo que se incoaba en la forma ordinaria, con apego a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales.

Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal que no gozaban de fuero, eran juzgados por un Jurado popular como lo disponía el artículo 20, fracción VI, de la Constitución, para lo cual se estableció un Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación por cada uno de los Juzgados de Distrito con jurisdicción en Materia Penal, en cada lugar en que éstos residían. Igualmente, se estableció un Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito Federal por cada uno de los Juzgados de Primera Instancia en Materia Penal del Distrito Federal.

Los Jurados de Responsabilidades se formaban de siete individuos, a saber: un representante de los empleados públicos de la Federación o del Distrito Federal, en su caso; un representante de la prensa; un profesionista, perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, que no sea funcionario ni empleado público; un profesor; un obrero; un campesino y un agricultor industrial o comerciante. Los requisitos para ser miembro del Jurado de Responsabilidades eran: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos; saber leer y escribir, y ser vecino del lugar,

delegación o municipalidad en que radicaba el Jurado de Distrito o del orden común que hubiese instruido el proceso, de por lo menos un año. No podían ser miembros del jurado: los funcionarios públicos de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios; los ministros de culto; los procesados; los condenados a sufrir alguna sanción por delitos no políticos; los ciegos, sordos o mudos; los sujetos a interdicción, y los empleados públicos que en cualquier forma hubiesen intervenido en la substanciación del proceso o en cualquier acto del procedimiento.

El Jurado de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación conocía exclusivamente de los delitos y faltas oficiales, consistentes en los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación, no contemplados en la propia ley, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redundaban en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho. Por otro lado, el Jurado de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados del Distrito Federal conocía exclusivamente de los delitos y faltas oficiales, consistentes en los actos u omisiones de los funcionarios o empleados del Departamento del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redundaban en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

En caso de responsabilidad oficial de los funcionarios o empleados de

la Federación o del Distrito Federal, el veredicto del Jurado era inatacable.

### **II.3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, de 1982.**

Ahora, es el momento de analizar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Con fecha 2 de diciembre de 1982, mediante la iniciativa presentada por el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, al Senado de la República, consistente en el proyecto de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual, previos los trámites de ley, se aprobó como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, que fundamentalmente establece los diversos tipos de responsabilidad en que puede incurrir un Servidor Público en el desempeño de sus funciones, como son la penal, la civil, la política y la administrativa, de las cuales ya se ha comentado lo respectivo en el capítulo precedente; asimismo, se establece la facultad de las diversas autoridades para aplicar la ley en sus respectivos

ámbitos de competencia para la materia administrativa y política, que son los únicos ámbitos que reglamenta la ley en comento.

Igualmente, en la ley que nos ocupa se establece quienes se encuentran sujetos a esta Ley, esto es, “todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, independientemente del empleo, cargo o comisión que formalmente tengan asignados”. Del mismo modo, establece la independencia o autonomía de los procedimientos mediante los cuales se pudieran determinar los diferentes tipos de responsabilidades en que incurran los Servidores Públicos, como son la Penal, la Política, la Administrativa y la Civil; en virtud de que un mismo servidor público, con motivo de una sola conducta, puede incurrir en varias irregularidades que motiven diversos procedimientos, que al instruirse deberán de hacerse en forma autónoma por mandato del artículo 109 de la Constitución Federal; procedimientos que, al concluir en una resolución sancionadora, permiten imponer al servidor público las sanciones que correspondan de acuerdo con las diversas materias de que se trate, pero siempre respetando los mandatos Legal y Constitucional, en el sentido de que no podrán imponerse con motivo de una misma conducta, en diversos procedimientos, sanciones de la misma naturaleza.

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos regula, en los artículos del 5º al 46, la responsabilidad política, determinándose quiénes estarán sujetos a esta responsabilidad, misma que se determina a través del juicio político ante el Congreso de la Unión, y la responsabilidad administrativa se determina a través del procedimiento administrativo disciplinario establecido en esta Ley, por medio de las autoridades competentes que, según la propia ley, son la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente, Secretaría de la Función Pública, y los Órganos de Control Interno de las Dependencias y Entidades.

Podemos decir que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se contempla en dos partes; la primera, que, como ya se dijo, regula la responsabilidad política en que incurren los servidores públicos, consagrándose los actos u omisiones que se consideran como causa del juicio político, dándole facultad al Congreso de la Unión para valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones que la propia ley determina; es decir, que al valorar se pueda determinar cuándo un servidor público ha infringido alguna de las hipótesis señaladas y, por lo tanto, es sujeto de juicio político, estableciéndose las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos sujetos a juicio político y a los cuales se les determinó la responsabilidad correspondiente, y que pueden ser la destitución y/o inhabilitación para el desempeño de empleos, cargos o

comisiones de uno a veinte años. La duración del juicio político no deberá ser mayor de un año a partir de iniciado, mismo que, según la ley, sólo puede iniciarse durante el tiempo en que el Servidor Público desempeña su empleo o dentro de un año después de la conclusión de sus funciones. Consecuentemente, la prescripción para imponer sanciones por responsabilidad política es de un año, a partir de que se inicia el procedimiento; es decir, en términos generales, si el juicio puede iniciarse hasta un año después de la conclusión de sus funciones, tenemos como resultado que, iniciado en el término señalado, habrá un plazo máximo de dos años para que un servidor público pueda ser sancionado por responsabilidad política.

Por otro lado, se señala que corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento del juicio político actuando como órgano instructor y, en su momento, como órgano de acusación y que le corresponde a la Cámara de Senadores actuar como jurado de sentencia, y para que se inicie un juicio político deberá ser examinada, antes, por la Subcomisión de Examen Previo de Denuncias de Juicios Políticos.

Siguiendo el mismo orden de ideas, el juicio político se inicia con una denuncia, posteriormente se lleva a cabo la práctica de diligencias encaminadas a efecto de dar a conocer al servidor público el juicio entablado

en su contra, se pasa a un periodo para que el sujeto a juicio político ofrezca pruebas, y, por último, la formulación de alegatos, la expresión de conclusiones y la emisión de la resolución en la que se declare que no ha lugar a proceder en contra del servidor público de que se trate o, en su caso, que existe la responsabilidad del servidor público, en virtud de que fue comprobada la conducta o el hecho denunciado, con la cual se encuentra acreditada la responsabilidad del acusado y, por ende, la sanción que, en su caso, deba imponerse.

La segunda parte que encontramos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es la que regula a la responsabilidad administrativa en que puede incurrir un Servidor Público, señalando en qué consiste la responsabilidad administrativa, desde el punto de vista del servicio público y cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de las sanciones que correspondan. En tal virtud, incurriría en responsabilidad administrativa el Servidor Público que no cumpliera con sus obligaciones de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; principios rectores que han sido consagrados en el artículo 47 de la Ley en estudio, ya que se establecen las diversas hipótesis o tipos administrativos que debe cumplir todo servidor público, a saber:

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

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

*III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;*

*IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;*

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

*VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio,*

*desviación o abuso de autoridad;*

*VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;*

*VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba;*

*IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;*

*X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;*

*XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;*

*XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un*

*empleo, cargo o comisión en el servicio público;*

*XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, o laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;*

*XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;*

*XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de*

*cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;*

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

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

*XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;*

*XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;*

*XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;*

*XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;*

*XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;*

*XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la*

*autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y*

*XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos“.*

De lo anterior se desprende que las disposiciones que debe cumplir todo servidor público consisten, tanto en obligaciones de hacer, como en obligaciones de no hacer, y cuya inobservancia dará inicio al procedimiento administrativo de responsabilidades para que, en su caso, se impongan las sanciones que procedan, en términos de lo previsto en el numeral 53 de la Ley en estudio, en el cual se establecen las sanciones que se pueden imponer a un servidor público, una vez que se ha acreditado su responsabilidad administrativa, las que pueden consistir en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Siguiendo el mismo orden de ideas, la Ley que se analiza regula la obligación de los órganos encargados de impartir justicia administrativa a

tomar en consideración ciertas circunstancias que la propia Ley prevé en el artículo 54, para poder imponer alguna de las sanciones administrativas antes aludidas, consistentes, en términos generales, en la gravedad de la responsabilidad en que se incurra; la situación socioeconómica del servidor público; el nivel jerárquico, antecedentes y condiciones del infractor; las condiciones exteriores y medios de ejecución; la antigüedad del servicio; la reincidencia y el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

Ahora bien, es necesario analizar el procedimiento a seguir al servidor público que presuntamente haya infringido la Ley en comento; lo anterior, con el objeto de cumplir con la garantía de audiencia prevista en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, procedimiento administrativo que se encuentra regulado en el artículo 64 de la ley que se analiza, del cual se desprende que este procedimiento administrativo se inicia con la citación del presunto responsable a la audiencia de ley, para que, como ya se dijo con anterioridad, se le otorgue, así, la garantía de audiencia, ya que en el mismo citatorio se le deberá hacer saber la responsabilidad que se le tribuye, el lugar, día y hora en que se celebrará dicha audiencia, su derecho a ofrecer pruebas y a formular alegatos por sí o por medio de un defensor. A esta audiencia deberá asistir el representante de la Dependencia que para tal efecto se designe, y a fin de que pueda aportar las pruebas idóneas para

desvirtuar la responsabilidad que se le atribuye se establece que, entre la fecha de la citación a la audiencia y la celebración de la misma, deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles. Desahogadas todas y cada una de las pruebas que hubiesen sido ofrecidas y admitidas conforme a derecho, el órgano encargado de aplicar esta Ley deberá emitir una resolución administrativa sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo, al infractor, las sanciones administrativas correspondientes; es decir, deberá emitir una resolución absolutoria o sancionadora, la cual notificará a las partes. El órgano instructor del procedimiento disciplinario, podrá practicar investigaciones para allegarse más elementos, a fin de acreditar la responsabilidad del presunto responsable, e, inclusive, citar para otras audiencias. Asimismo, el órgano instructor tiene la facultad de que, durante el procedimiento, se suspenda temporalmente al presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, sin que esta suspensión pueda ser interpretada como causa de responsabilidad, siendo pertinente destacar que, si no resulta responsable el servidor suspendido, éste tendrá derecho a las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se encontró suspendido.

Ahora bien, la sanción consistente en inhabilitación se cumplimenta cuando la SECODAM (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública), incluye en su registro de

servidores públicos inhabilitados a los servidores sancionados, para que, en el momento en que los órganos de las dependencias y entidades soliciten una constancia a la SECODAM, hoy Secretaría de la Función Pública, de no inhabilitación de los servidores públicos que van a contratar, se les informa que dicho servidor público está inhabilitado y no puede ser contratado.

Por lo que hace a las sanciones económicas que se imponían con fundamento en la Ley en estudio, las mismas constituyen un crédito fiscal en favor del Erario Federal, y, por ende, se ejecutan por conducto de la Tesorería de la Federación o de la del Distrito Federal mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución que contemplan las leyes respectivas.

Finalmente, es conveniente hacer alusión a que la Ley en estudio dispone el término con el que cuenta el superior jerárquico y la Secretaría para imponer las sanciones que la propio ley prevé, lo que se hace bajo dos supuestos: el primero, cuando el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no exceda de diez veces el salario mínimo mensual. La facultad de imponer la sanción prescribirá en un año y, en los siguientes casos, prescribirán en tres años, circunstancia que es por demás ilegal, puesto que en el caso de que no se obtenga un beneficio o se cause un daño por el infractor, o bien, éste no sea posible cuantificarse económicamente, no

puede concederle una mayor gravedad que al que efectivamente se encuadre en el primer supuesto que prevé la ley; igualmente, en ésta se contiene la forma en que deberá contarse el plazo de prescripción el que será a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado la responsabilidad cuando ésta fuese de carácter continuo, especificando, además, que el término de la prescripción se interrumpirá al momento en que se inicie el procedimiento administrativo de responsabilidad, mismo que, como ya se ha mencionado, se inicia con el citatorio a la audiencia de ley previsto en el artículo 64 de la misma.

#### **II.4 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, DE 2002.**

Finalmente, para el estudio del presente capítulo analizaré la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, expedida mediante decreto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada, el 12 de marzo del 2002; es decir, que la ley que ahora se estudia es actualmente la aplicable para el caso de responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, con la salvedad de que, por disposición expresa del artículo sexto transitorio de la propia ley, se determina que los procedimientos seguidos a Servidores

Públicos Federales que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, así como las resoluciones de fondo materia de los mismos, deberán sustanciarse y concluirse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se iniciaron tales procedimientos, así como que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirá aplicándose por los hechos realizados durante su vigencia.

Primeramente señalaré que, a diferencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que es materia de estudio, únicamente regula la responsabilidad administrativa en que incurre un servidor público, ya que en la anterior, y como se dijo en su momento, esa ley regulaba, tanto a la responsabilidad política, como la administrativa de los Servidores Públicos. Lo anterior en virtud de que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos deroga a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que en este tema se estudia, y es reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Federal. Los sujetos a esta ley son los Servidores Públicos Federales que menciona el párrafo primero del artículo 108 de nuestra Carta Magna , así como las personas que apliquen o manejen recursos públicos federales; establece también, las autoridades facultadas para la aplicación de la ley, contemplando la figura de los contralores internos y titulares de las áreas de

auditoria, quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Asimismo, establece la obligación de los sujetos de la Ley a ajustarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a lo dispuesto por la propia ley, con el objeto de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público. Igualmente, se establecen las obligaciones que debe cumplir todo servidor público en el desempeño de sus funciones, ya que el incumplimiento a dichas obligaciones tendrá como consecuencia el procedimiento administrativo, el que resolverá absolver o sancionar al Servidor Público.

Entre las sanciones previstas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se encuentran: la amonestación pública o privada, la suspensión del empleo, cargo o comisión por tres días o hasta por un año; la destitución del puesto, sanción económica o, incluso, inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Igualmente, regula los elementos que los encargados de sancionar la responsabilidad administrativa deben tomarse en consideración para la

imposición de sanciones, como son: la gravedad, la situación socioeconómica del servidor público, el nivel jerárquico, sus antecedentes, entre ellos la antigüedad, los medios de ejecución, la reincidencia y el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio causado. Asimismo, dispone que autoridad impondrá en cada caso la sanción administrativa de que se trate, regulándose, además, que podrá decretarse el embargo sobre los bienes del servidor público en cualquier fase del procedimiento administrativo.

Ahora bien, como ha quedado precisado en el tema anteriormente abordado, el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regulaba el procedimiento administrativo a seguir al servidor público que viole lo que la propia ley dispone. En el caso que me ocupa, el artículo 21 es el que regula dicho procedimiento, el que se inicia con la citación del presunto responsable a la audiencia de ley, haciendo de su conocimiento que deberá comparecer personalmente a declarar respecto de los hechos que presuntamente se le imputen y que pueden ser constitutivos de responsabilidad. Asimismo, se le hace saber el día, lugar y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará, los actos u omisiones que se le imputen y el derecho del servidor público de ser asistido por un defensor; que para la preparación de la defensa debe mediar un plazo no menor de cinco días hábiles ni mayor de quince, entre la fecha de la citación y la celebración de la audiencia; a

diferencia de la anterior ley, encontramos que la hoy vigente concede al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para ofrecer pruebas. Desahogadas las pruebas que fueron admitidas, la Secretaría, el Contralor Interno o Titular del Área de Responsabilidades, resolverá sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa para el servidor público.

Las resoluciones que determinen que un servidor público es administrativamente responsable y le imponga alguna de las sanciones previstas en la ley, serán impugnables a opción del servidor sancionado mediante el recurso de revocación o, directamente, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Tratándose del recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad emisora de la resolución en el término de quince días hábiles.

En caso de que se impugne la resolución sancionadora ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la sentencia firme que se pronuncie tendrá el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada; si es revocada o modificada se ordenará a la dependencia en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de los que fue privado por la ejecución de la resolución sancionadora.

En cuanto al estudio del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que es el que regula la responsabilidad administrativa, cabe señalar que el término que la propia Ley contempla para la prescripción de las facultades de la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades para imponer las sanciones que la ley prevé es, de tres años y, tratándose de infracciones graves, será de cinco años.

Finalmente, y a manera de comentario personal, debo confesar que no fue fácil el estudio de las leyes que fueron materia del presente capítulo, especialmente de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados que estuvo vigente en 1940, así como la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados que estuvo vigente en 1980, lo anterior, en virtud de que la manera en que fueron expedidas resulta muy ambigua e imprecisa, incluso, a mi parecer, contienen varias lagunas que, en un momento dado, podían dejar en estado de indefensión a los Servidores Públicos sujetos a procedimiento.

Por lo que hace a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que estuvo vigente a partir del 1982 hasta marzo de

2002, puedo mencionar que en esta ley se contemplan dos tipos de responsabilidades, que son: la responsabilidad política, que se traduce en un juicio político; y la responsabilidad administrativa, que se sustancia a través de un procedimiento Administrativo de Responsabilidad, el cual se encuentra formalmente regulado en dicha Ley. Que, a diferencia de las primeras leyes, no se contemplaba específicamente, pues únicamente disponían que se regulaba conforme al Código de Procedimientos Penales aplicable en cada caso; sin embargo; en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se contempla un procedimiento en el cual se le otorga al Servidor su garantía de audiencia, y que las cuestiones relativas al procedimiento administrativo no previsto en la Ley, así como en lo que hace a la valoración de pruebas, se observará lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Penales o, en lo conducente, el Código Penal.

Cabe hacer mención que, como se ha venido estudiando, en las leyes que han existido en materia de responsabilidad de Servidores Públicos se ha aplicado supletoriamente el Código de Procedimientos Penales, según sea el caso, pero una de las peculiaridades que me ha llamado la atención respecto a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente actualmente, se dispone que será aplicable, supletoriamente, el Código Federal de Procedimientos Civiles, situación que a mi juicio no es correcta, por los motivos y consideraciones que se tratarán

en capítulos posteriores, además de que la ley que actualmente se encuentra vigente contiene disposiciones que contravienen con la Ley Fundamental, siendo el caso del Artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que, a mi juicio es inconstitucional por los motivos y razonamientos que en el capítulo correspondiente se harán valer.

### CAPITULO 3 EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Ahora bien, en el presente capítulo estudiaré el tema medular para mi trabajo, ya que con el mismo se justificará el tema de mi tesis, para lo cual debo partir de lo más elemental. Tomando en consideración que en este capítulo estudiaré el juicio de Amparo, es necesario precisar algunos conceptos esenciales del mismo.

Primeramente, es conveniente señalar que la palabra Amparo proviene del vocablo latín *anteparare*, que significa proteger, fortificar, preparar de antemano; es un verbo formado por la preposición latina ante, antes de; y el verbo parare, preparar, aprestar, arreglar, disponer. Al respecto el maestro Burgoa señala que *“el amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole; que garantiza en favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades Federales y las de los Estados, y que, por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículo 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado”,*<sup>16</sup>y, además el mismo Burgoa apunta que el juicio de amparo *“es una institución jurídica de tutela directa de la Constitución e indirecta y*

---

<sup>16</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. “El juicio de Amparo”, editorial porrúa, 35 edición, México, 1999. p.p.169

*extraordinaria de la legislación secundaria (control constitucional y legal) que se traduce en un procedimiento autónomo de carácter contencioso (control jurisdiccional en vía de acción) y que tiene por objeto invalidar, en relación con el gobernado en particular y a instancia de éste, cualquier acto de autoridad (lato sensu) inconstitucional o ilegal que lo agravie”<sup>17</sup>*

En el mismo orden de ideas, es conveniente precisar lo que algunos doctrinarios han señalado al respecto; así, tenemos que, para Ignacio L. Vallarta el Amparo *“es el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquiera categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente”*<sup>18</sup>

Por su parte, Silvestre Moreno Cora define al Amparo como *“Una institución de carácter político, que tiene por objeto proteger, bajo las formas tutelares de un procedimiento judicial, las garantías que la Constitución otorga, o mantener y conservar el equilibrio entre los diversos Poderes que gobiernan la Nación, en cuanto por causa de las invasiones de éstos, se vean ofendidos o agraviados los derechos de los individuos”*.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, “Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y amparo”, 7ª ed., Porrúa, México 2003

<sup>18</sup> Vallarta L., Ignacio, “El juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus, edición 1881, pag. 39

<sup>19</sup> Moreno, Cora Silvestre, “Tratado del juicio de amparo”, edición 1902, pag. 49

El maestro Fix Zamudio afirma que el Amparo es *“un procedimiento armónico, ordenado a la composición de los conflictos suscitados entre las autoridades y las partes individuales y colectivas por violación, desconocimiento e incertidumbre de las normas fundamentales”*.<sup>20</sup>

Por otro lado, Octavio A. Hernández señala que *“El amparo es una de las garantías componentes del contenido de la jurisdicción constitucional mexicana, que se manifiesta y realiza en un proceso judicial extraordinario, constitucional y legalmente reglamentado, que se sigue por vía de acción, y cuyo objeto es que el Poder Judicial de la Federación o los órganos auxiliares de éste, vigilen imperativamente la actividad de las autoridades, a fin de asegurar por parte de éstas, y en beneficio de quien pida el amparo, directamente el respeto a la Constitución y su Ley Reglamentaria prevén”*.<sup>21</sup>

El maestro Humberto Briseño asevera que *“A priori, el amparo es un control constitucionalmente establecido, para que, a instancia de parte agraviada, los tribunales federales apliquen, desapliquen o inapliquen la ley o el acto reclamado”*.<sup>22</sup>

Para Juventino V. Castro *“El amparo es un proceso concentrado de anulación - de naturaleza constitucional- promovido por vía de acción,*

---

<sup>20</sup> Fix Zamudio, Héctor, “El juicio de Amparo”, primera edición, 1964, pags. 137 y 138

<sup>21</sup> Hernández, Octavio, “Curso de Amparo, edición 1983, pag. 6

<sup>22</sup> Briseño, Humberto, “El amparo Mexicano, edición 1971, pag. 144

*reclamándose actos de autoridad, y que tienen como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federales, ya estatales, que agravien directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de afectarse la violación reclamada - si el acto es de carácter positivo -, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige-, si es de carácter negativo”.*<sup>23</sup>

El maestro Alfonso Noriega, estima que *“el amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación”*<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> *Castro Juventino V.*, “Garantías y Amparo”, Porrúa, México, 2000

<sup>24</sup> Noriega, Alfonso, “Lecciones de Amparo, edición 1975, pag. 56

Además, el maestro Manuel Bernardo Espinoza Barragán señala que *“el amparo es una institución jurídica que se tramita y resuelve por los órganos del Poder Judicial Federal, y excepcionalmente por órganos jurisdiccionales locales, a instancia del gobernado que considera que un acto de autoridad afecta su esfera jurídica por ser contrario a las garantías que en su favor consigna la Constitución, después de haber agotado contra él los medios de defensa ordinarios, con el objeto de que el mismo se deje insubsistente y sin efecto en el caso especial sobre que versa la demanda, y se le mantenga o restituya en el goce de las garantías que estime infringidas”*<sup>25</sup>

A criterio del Poder Judicial de la Federación el juicio de amparo *“es el medio de control constitucional que se inicia por la acción que ejercita cualquier persona física o moral, denominada quejoso, ante los tribunales de la Federación para combatir leyes o actos de autoridad cuando se vulneran garantías individuales, incluyendo las violaciones que sufra por motivo o ejecución de leyes o actos de la autoridad federal que invadan o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, o bien, por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, ello con el fin de que se le restituya en el goce pleno de los derechos fundamentales que le hayan sido violados”*.

---

<sup>25</sup> Espinoza Barragán, Manuel B. “Juicio de amparo”, Oxford, México, 2000

El fundamento constitucional inmediato del juicio de amparo se encuentra en los artículos 103 y 107 de la Ley Fundamental; teniendo, en consecuencia, que la Ley Reglamentaria de dichos preceptos constitucionales lo es la Ley de Amparo, misma que determina que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite: por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad Federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o de la esfera de competencia del Distrito Federal; y por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de la autoridad Federal. Igualmente, regula que el juicio de amparo se substanciará en los términos que la propia Ley de Amparo prevé, disponiéndose también que a falta de disposición expresa se estará a lo previsto en el Código Federal de Procedimiento Civiles.

Ya ha quedado precisado lo que en la doctrina se entiende por el juicio de amparo. De las definiciones antes mencionadas se desprende que el amparo es un medio extraordinario para impugnar, jurídicamente, los actos de las autoridades del Estado que se contrapongan con lo dispuesto en nuestra Carta Magna; es decir, se trata de un medio de control constitucional, en el que intervienen ciertas partes, tal y como lo dispone el artículo 5o. de la Ley de Amparo. A fin de no perder la secuencia del presente trabajo las

citaré brevemente, y son: el quejoso, la autoridad responsable, el tercero perjudicado y el Ministerio Público Federal.

A decir del Maestro Burgoa, por quejoso debe entenderse en función de lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en este precepto se disponen las distintas hipótesis de procedencia del juicio de garantías al señalar que:

*“ Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

*I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.*

*II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y*

*III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal. “.*

De la anterior transcripción se desprende que, por lo que hace a la fracción primera, será quejoso el gobernado contra quien cualquier autoridad realiza un acto violatorio de garantías constitucionales, ocasionándole un

agravio personal y directo; en cuanto a la fracción segunda, es parte quejosa el gobernado contra quien cualquier autoridad federal realiza un acto invadiendo la esfera de competencia de los Estados o del Distrito Federal, ocasionándole, con ello, un agravio personal y directo; por último, de la fracción tercera se entiende como quejoso el gobernado contra quien cualquier autoridad estatal o del Distrito Federal realiza un acto invadiendo la esfera de competencia de la Federación, ocasionándole, con ello, un agravio personal y directo.

Ahora bien, etimológicamente, la palabra quejoso deriva de los vocablos quejar, que proviene del latín *quassare*, que significa agitar, golpear, sacudir, quebrantar; y de queja, que significa acusación o reclamación ante un juez o tribunal competente. Se puede afirmar que el quejoso es el titular de la acción de amparo. Al respecto, el maestro Arturo González Cosío señala *“que el quejoso es la persona física o jurídica a quien se le ha causado un perjuicio en sus intereses jurídicos, protegidos por el artículo 103 constitucional. El quejoso resulta, pues, titular de la acción de amparo frente a los tribunales federales que deberán ‘decir el Derecho’ en la controversia constitucional planteada. . .”*<sup>26</sup>.

Por su parte, Manuel Bernardo Espinoza Barragán sostiene que el quejoso o agraviado *“es la persona física o moral, privada u oficial, que*

---

<sup>26</sup> González Cosío, Arturo, *“El Juicio de amparo”, 6a ed., Porrúa, México, 2001*

*ejercita la acción constitucional ante el órgano jurisdiccional de amparo, por considerar que una ley o acto de autoridad violó sus garantías, y pretende que se le restituya en el goce y disfrute de las mismas. . .”<sup>27</sup>*

Para Oscar Barrera Garza, el quejoso *“puede ser cualquier persona (física o moral); es decir, todo aquel gobernado que considere que la autoridad, en su forma de actuar, le ha vulnerado o restringido alguna de sus garantías individuales o le ha ocasionado un agravio personal y directo en el caso de invasión de competencias, por lo cual debe acreditar, de manera fehaciente e indubitable, su interés jurídico con el que comparece ante el órgano jurisdiccional, en su calidad de titular de la acción”<sup>28</sup>*

Asimismo, Luis Bazdresch señala que, *“el agraviado o quejoso, actor en el juicio, es la persona que resiente perjuicio en sus intereses personales o patrimoniales, por la existencia o por la ejecución del acto contra el cual pide amparo. Ese perjuicio puede referirse a la persona física del mismo actor, a sus intereses familiares o a sus intereses patrimoniales, incluso los derechos intangibles”<sup>29</sup>*

Siguiendo el mismo orden de ideas, el Poder Judicial de la Federación señala que el quejoso es la *“persona física o moral que, por sí o*

---

<sup>27</sup> Espinoza Barragán, Manuel B. “Juicio de Amparo”, Oxford, México, 2000

<sup>28</sup> Barrera Garza, Oscar “Compendio de Amparo”, McGraw-Hill, México, 2002

<sup>29</sup> Bazdresch, Luis, “El juicio de amparo”, editorial Trillas, 6a edición, México, 2000

*por su representante, puede promover la acción de amparo y solicitar la protección de la Justicia Federal cuando se le ha causado una lesión, ofensa o perjuicio en su esfera jurídica, en su persona o en su patrimonio, a través de una ley o un acto de autoridad que vulnera sus garantías constitucionales, incluyendo las violaciones que sufra por motivo o ejecución de leyes o actos de la autoridad federal que invadan o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, o bien, por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal”*

De las definiciones anteriormente señaladas, incluso de las hipótesis que prevé el artículo 103 constitucional, se desprende que en el concepto de quejoso concurren tres elementos esenciales, que son: un elemento personal, el acto reclamado y la existencia de un agravio personal y directo. Asimismo, se entiende por elemento personal a cualquier “gobernado”, concibiéndose como tal al sujeto cuya esfera jurídica puede ser afectada total o parcialmente por un acto de autoridad, incluyéndose en tal concepto tanto las personas físicas, personas morales de derecho privado o de derecho social y organismos descentralizados y personas morales de derecho público, o también denominadas personas morales oficiales. Ahora bien, tenemos que, como personas físicas el quejoso será cualquier individuo que considere que ha sido agraviado por un acto de autoridad, sin perjuicio de

solicitar el amparo por conducto de su representante legal, sin importar edad, status social, ni nacionalidad, siempre y cuando se actualicen los elementos que se han venido mencionado respecto a la emisión de acto de autoridad, esto es, que se viole en contra de ese individuo alguna garantía constitucional y que le cause un agravio personal y directo.

Por otro lado encontramos que al quejoso, como persona moral de derecho privado, sociedades y asociaciones; y de derecho social, como sindicatos y comunidades agrarias, se le ha concedido el uso del amparo en su favor, toda vez que las garantías individuales que otorga a “todo individuo” la Constitución Federal, debe jurídicamente identificarse con la idea de gobernado, ya que si dichas personas resienten en su esfera jurídica un acto de autoridad que consideren violatorio de alguna garantía constitucional, les asiste la acción de amparo para solicitar la protección de la Justicia Federal, tal y como lo prevé el artículo 8 de la ley de Amparo. Asimismo, el quejoso puede ser persona moral oficial, entendiéndose como tales, según el artículo 25 del Código Civil, aplicable en el orden federal: la Nación, los Estados, los Municipios y demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley. Por su parte, el artículo 9º de la Ley de Amparo dispone que *“las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la Ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas”*.

Consecuentemente, las personas morales oficiales pueden ostentarse como quejosos en un juicio de amparo cuando una ley o un acto afecten aquellos bienes respecto de los cuales se conduzcan como verdaderos propietarios, en términos análogos a los que existen en la relación de propiedad en derecho común, es decir, que el Estado como persona moral, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, está en aptitud de poner en ejercicio todos aquellos medios que la ley concede a las personas civiles, para la defensa de unos y otras, entre ellos el juicio de amparo.

Ahora bien, en segundo lugar encontramos que en el juicio de amparo interviene, según lo dispone el artículo 5º de la Ley de Amparo, la autoridad responsable, entendiéndose que el concepto de autoridad proviene del latín “*auctoritas*”, que significa poder, que gobierna o ejerce el mando, de hecho o de derecho; potestad, facultad, legitimidad. Así tenemos que, para el maestro Burgoa se entiende por autoridad a “*aquel órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa*”<sup>30</sup>.

Por su parte, el maestro Humberto Ruiz Torres señala que “*autoridad, para los efectos del amparo, es la parte procesal que se integra*

---

<sup>30</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, “*El juicio de Amparo*”, editorial, porrua, 35a edición, México, 1999.

*por la persona física o moral perteneciente a la Federación, los estados o los municipios, que con facultades o sin ellas, en uso del poder público, de manera unilateral y obligatoria crea, modifica o extingue situaciones jurídicas concretas, en perjuicio de los gobernados”<sup>31</sup>*

Por otro lado, Luis Bazdresch señala: *“para los efectos del juicio de amparo, son autoridades, en general, los órganos del poder público, superiores o inferiores, que por la ley que los instituyó están facultados para expedir prevenciones, órdenes o disposiciones que afectan de alguna manera a los particulares, ya en su conjunto, ya individualmente, así como los órganos encargados de cumplir esas disposiciones, o de imponer su cumplimiento a los particulares; ya por sí mismo, ya con la intervención de otro órgano gubernativo; una autoridad reviste la calidad de responsable, cuando alguien le atribuye un acto u omisión que considera violatorio de garantías”<sup>32</sup>*

Alfonso Noriega señala que *“autoridad, para los efectos del amparo, debe entenderse toda entidad que en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, esté en posibilidad de realizar actos que afecten a los particulares en su persona o patrimonio y de imponer dichos actos en forma imperativa”<sup>33</sup>*

---

<sup>31</sup> Ruiz Torres, Humberto E. *“Diccionario del Juicio de Amparo”, 1a edición, editorial Oxford, México, 2005*

<sup>32</sup> Bazdresch, Luis, *“El Juicio de Amparo”, editorial Trillas, 6a. edición, México, 2000*

<sup>33</sup> Noriega, Alfonso, *“Lecciones de Amparo”, 7a, edición., Porrúa, México, 2002*

Por su parte, Góngora Pimentel menciona que *“es autoridad responsable, aquella que por su especial intervención en el acto reclamado, está obligada a responder de la constitucionalidad del mismo, en la controversia que se plantea ante los tribunales de la Federación, para resolver sobre dicha cuestión, aun cuando bien pudiera suceder, que al contestar la demanda, en su informe justificado, confiese la existencia del acto reclamado, reconozca su inconstitucionalidad y acompañe copia fotostática certificada de que ha dejado sin efectos ese acto contrario a las garantías individuales”*<sup>34</sup>

Ahora bien, por lo que hace al artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, la autoridad responsable es aquél órgano estatal, investido con facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica, o extingue situaciones en general, de hecho o jurídicas, con transcendencia particular y determinada, de una manera imperativa; todo ello mediante la infracción a las garantías individuales. Asimismo, la fracción segunda del artículo 103 constitucional dispone que la autoridad responsable es aquella autoridad federal que produce, en perjuicio particular, causando un agravio directo y personal, la invasión de la esfera de competencia legal o constitucional de los Estados o del Distrito Federal, y, finalmente, en la fracción tercera la autoridad responsable será aquella autoridad Estatal o del Distrito Federal que lesiona la órbita de competencia constitucional o legal de

---

<sup>34</sup> Góngora Pimentel, Genaro, “Introducción al estudio del juicio de amparo”, 4a ed. Porrúa, México, 1992

los órganos estatales federales.

Por su parte, y como ya se mencionó en alguna de las definiciones que se citaron, el artículo 11 de la ley de Amparo dispone, literalmente, que *“Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado”*

A mayor abundamiento, el Poder Judicial Federal señala que la autoridad responsable *“es el órgano del Estado investido de facultades de decisión o de ejecución que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado como violatorio de garantías o del sistema de distribución de competencias entre la Federación y los Estados; que está obligado a rendir el informe justificado correspondiente y a defender la constitucionalidad de dicha ley o acto”*.

Otra parte que interviene en el juicio de amparo, es el tercero perjudicado. Se entiende como tal al sujeto que tiene interés en que subsista el acto reclamado en la controversia. Así tenemos que Fix Zamudio señala que *“se califica como tercero perjudicado (en realidad, tercero interesado) a aquel que tiene interés en la subsistencia del acto o resolución reclamada, ya que le benefician”*<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Fix Zamudio, Hector, “Ensayo sobre el derecho de amparo”, 3a. ed. porrúa-UNAM, México, 2003

Por su parte, Alfonso Noriega define al tercero perjudicado como *“aquella persona que tiene interés jurídico en que subsista la validez del acto reclamado y, por tanto, que no se declare su inconstitucionalidad”*<sup>36</sup>.

Asimismo, González Cosío precisa que *“el tercero perjudicado es aquella persona titular de un derecho que puede ser afectado por la sentencia que se dicte en el juicio de amparo, teniendo, por tanto, interés jurídico para intervenir en la controversia constitucional y para que subsista el acto reclamado y no se declare su inconstitucionalidad”*<sup>37</sup>.

Oscar Barrera Garza manifiesta que *“el tercero perjudicado es quien tiene interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado, interés que se revela en que no se conceda el amparo al quejoso y en advertir al juzgador sobre alguna causal de improcedencia para que sobresea el juicio”*<sup>38</sup>

Siguiendo el mismo orden de ideas, Espinoza Barragán, dice que el tercero perjudicado *“es la persona física o moral que puede ser afectada con la sentencia que se dicte en el juicio de amparo, y a la que legalmente se le da la intervención en el mismo, radicando normalmente su pretensión en que se sobresea o niegue el amparo al quejoso, y se deje subsistente el acto*

---

<sup>36</sup> Noriega, Alfonso, “Lecciones de amparo”, 7a. ed., porrúa, México, 2002

<sup>37</sup> González Cosío, Arturo, “El juicio de Amparo”, 6a. ed., porrúa, México, 2001

<sup>38</sup> Barrera Garza, Oscar, “Compendio de amparo”, McGraw-Hill, México, 2002

reclamado”<sup>39</sup>.

Al respecto, el maestro Burgoa señala que *“el tercero perjudicado es el sujeto que tiene interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado, interés que se revela en que no se conceda al quejoso la protección federal o en que se sobresea el juicio de amparo respectivo. Por ‘interés jurídico’ debe entenderse, según la doctrina y la jurisprudencia en nuestra materia, cualquier derecho subjetivo que derive de los actos de autoridad que se combatan o que éstos hayan reconocido, declarado o constituido”*<sup>40</sup>

Por otro lado el invocado artículo 5 de la Ley de Amparo refiere, en la fracción III, quienes pueden intervenir con el carácter de tercero perjudicado como parte en el juicio de amparo, señalando así, en primer término, que será la contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sean del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento; en segundo lugar señala que tiene el carácter de tercero perjudicado el ofendido o las personas que, conforme a la Ley, tengan derecho a la reparación del daño o exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstos afecten dicha

---

<sup>39</sup> Espinoza Barragán, Manuel B. “Juicio de Amparo”, Oxford University Press, México, 2000

<sup>40</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, “El juicio de Amparo”, 40a ed., porrua, México, 2004

reparación o responsabilidad; en este supuesto se advierte que si el que interpone el juicio de amparo es el acusado porque el juez penal haya dictado sentencia en su perjuicio, dígase quejoso, entonces el tercero perjudicado será aquél que tenga derecho a que por la comisión del delito de que se le acusa al quejoso se le repare el daño causado o le asista el derecho a exigir la responsabilidad civil proveniente del mismo delito; finalmente, el tercer supuesto dispone que puede tener el carácter de tercero perjudicado la persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado; este supuesto se refiere al amparo que se promueve en materia administrativa, resultando en este sentido como requisito esencial para concederle el carácter de tercero perjudicado, que éste haya hecho una gestión expresa ante las autoridades responsables para obtener la realización a su favor del acto reclamado.

Para considerar a una persona como tercero perjudicado debe, además de encuadrarse en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 5 de la Ley de Amparo; también debe tener interés legítimo y directo en la subsistencia del acto reclamado con sus consecuencias.

Asimismo, el Poder Judicial Federal ha definido al tercero perjudicado como *“la persona física o moral que, como parte en el juicio de amparo en los términos del artículos 5o, fracción III, de la Ley de Amparo, tiene derechos opuestos a los del quejoso, que ha gestionado en su favor el acto reclamado en el juicio de garantías o aquella que, sin haberlo hecho, tenga interés directo en la subsistencia del acto o resolución reclamada y a quien deberá emplazársele al juicio de garantías para hacer efectivo su derecho de defensa”*.

Finalmente, el artículo 5 de la Ley de Amparo prevé, como parte en el juicio de Amparo, al Ministerio Público Federal, quien tiene encomendada la tutela del interés público.

En este sentido el maestro Burgoa señala que *“El Ministerio Público Federal es la institución que, dentro de sus funciones y objetivos específicos que prevé su ley orgánica respectiva, tiene como finalidad general, que desde sus orígenes históricos le ha correspondido, defender los intereses sociales o del Estado. La intervención concreta que tiene el Ministerio Público Federal en los juicios de amparo se basa precisamente en el fin primordial que debe perseguir, esto es, velar por la observancia del orden constitucional, y específicamente, vigilar y propugnar el acatamiento de los preceptos constitucionales y legales que consagran las garantías individuales*

*y que establecen el régimen de competencia entre la Federación y los Estados. Por tal motivo, el Ministerio Público Federal no es, como la autoridad responsable y el tercero perjudicado, la contraparte del quejoso en el juicio de amparo sino una parte equilibradora de las pretensiones de las demás, desde el punto de vista constitucional y legal*<sup>41</sup>.

Asimismo, para Arturo González Cosío “*el verdadero carácter del Ministerio Público en nuestros días, consiste en que constituye la salvaguarda de la sociedad, debiendo actuar siempre de buena fe y con la intención de que sea esclarecido el derecho en controversia y defendida la Constitución que estructura la vida de la Comunidad*”<sup>42</sup>

En el mismo orden de ideas, es necesario señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido al Ministerio Público Federal de la siguiente forma: “*Es una institución jurídico-administrativa que participa en los procedimientos con dos personalidades distintas, pero con una sola finalidad general que consiste en defender los intereses sociales o del Estado; su intervención como parte en todos los juicios de amparo, acorde con lo que establece la fracción XV del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción IV del artículo 5o. de la Ley de Amparo, se concreta a velar por la observancia del orden*

---

<sup>41</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio “*El Juicio de Amparo*”, 40a. ed., porruá, México, 2004

<sup>42</sup> González Cosío, Arturo, “*El Juicio de Amparo*”, 6a ed., porruá, México, 2001

*constitucional, específicamente, en vigilar y propugnar el acatamiento de los preceptos constitucionales y legales que consagran las garantías individuales; por su autonomía e intervención procesal propia, le compete observar los actos procesales que asumen las partes en el juicio; puede también abstenerse de intervenir, ya sea en forma expresa o revelar su desinterés en el asunto con su silencio. Por tanto, para cumplir con sus atribuciones, como parte del juicio de amparo, debe ser llamado a juicio a través del legal emplazamiento con la copia simple de la demanda o del recurso de que se trate, condición necesaria para estar en aptitud de formular con plena autonomía, su decisión en el pedimento en el que, previo análisis del asunto, solicitará la concesión del amparo, la negativa o el sobreseimiento en el juicio. En otro aspecto, tiene la personalidad de autoridad y representante de la sociedad, cuando actúa en la investigación persecución de los delitos en la función propia del ejercicio de la acción penal, en los términos que señala el artículo 21 de la Constitución General de la República, en cuyo caso cuenta con facultades para interponer los recursos que señala la ley, incluso, en los amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, cuya facultad está condicionada a que la resolución que pretenda recurrir le cause agravio a su representación; finalmente, funge como representante de la nación como entidad jurídica en defensa de los intereses patrimoniales de la misma y como consejero jurídico del gobierno” .*

De lo anteriormente señalado se desprende que la función del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo es vigilar la observancia del orden constitucional y legal, ya que si estima que una resolución, cualquiera que sea su sentido, adverso o favorable a la autoridad responsable o al agraviado, no ha sido dictada por el juez de amparo debidamente, observando la ley y la Constitución, tiene la facultad procesal de impugnarla con los medios jurídicos que el ordenamiento adjetivo normativo del juicio de amparo prescriba, independientemente de que los hagan valer las otras partes. Por lo tanto, el Ministerio Público Federal está procesalmente legitimado para interponer los recursos de revisión y queja contra las resoluciones que se dicten en el juicio de amparo en sus respectivos casos, legitimación que deriva de la calidad de parte que tiene la referida institución social, según la fracción IV del artículo 5o, de la Ley de Amparo.

Sin perder el objetivo del presente capítulo, entraré de lleno al estudio de los temas materia del mismo, ya que la suscrita consideré necesario abundar sobre lo más básico para llegar a lo más complejo y, de ahí, concluir el por qué del título de mi trabajo. Por lo tanto, seguiré con el estudio del juicio de amparo en sus diversas formas de procedencia, que son: el amparo Indirecto, amparo Directo y el Amparo contra leyes.

### III.1 AMPARO INDIRECTO

#### a) PROCEDENCIA

Según el maestro Burgoa la denominación de indirecto se determina en razón de la idea contraria. Lo directo o inmediato implica una relación entre dos elementos, un nexo entre cuyos puntos de enlace no existe ningún intermedio; por ende, lo indirecto se referirá a aquél vínculo real o ideal que une a dos elementos por conducto de algún o algunos intermedios. Ahora bien, se puede decir que el Amparo Indirecto es el proceso jurisdiccional autónomo, carácter que le ha reconocido el Poder Judicial de la Federación, de doble instancia, que tiene por objeto anular, en los casos concretos, los actos de autoridad contrarios a la Constitución, realizados en perjuicio de los gobernados. De lo anterior es necesario precisar que, la primera instancia se tramita ante un Juez de Distrito, o por excepción como lo prevé el artículo 37 de la Ley de Amparo con la competencia concurrente, ante el superior jerárquico del tribunal o Juez que haya cometido violación a las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20, apartado A, fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo, de la Ley Fundamental; y que la segunda instancia se tramita, mediante el recurso de revisión, ante un Tribunal Colegiado de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el sistema de competencias establecidos en la Ley de Amparo,

teniendo como presupuesto inicial que el acto de autoridad que se combate no consista en una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin a un juicio dictado por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

Al respecto, los Altos Tribunales han señalado que el juicio de amparo indirecto, por su naturaleza jurídica, constituye un verdadero juicio de carácter jurisdiccional autónomo, y es precisamente en vista de esa naturaleza procesal que los Jueces de Distrito o las autoridades facultadas por la propia Ley de Amparo para tramitar tales juicios, en los casos específicos que esa ley determina, deben observar los principios generales de la teoría del proceso y analizar de manera oficiosa, por ser de orden públicos, los presupuestos procesales, como son: la competencia y personalidad de las partes, ya que unos y otros son consustanciales a todo procedimiento jurisdiccional en tanto no riñan con las disposiciones especiales contenidas en la Ley de Amparo, para el trámite particular del amparo indirecto. Luego, como el juicio de amparo es un procedimiento jurisdiccional autónomo, debe reconocerse entonces el equilibrio e igualdad de las partes que contienden en el mismo, pues de otra suerte estaríamos ante un procedimiento que no se rige por los principios de la teoría general del proceso, lo que lo convertiría en cualquier otro tipo de recurso o procedimiento no jurisdiccional, propio de algunas otras materias diferentes al amparo, que tutelan a clases sociales en específico o intereses

particulares considerados como relevantes por el Estado. Consecuentemente, si se ha de sostener que el juicio de amparo es en realidad un procedimiento autónomo, habrá de reconocer desde el punto de vista adjetivo o procedimental, el equilibrio e igualdad de las partes contendientes, conforme lo establece el artículo 3o. del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Asimismo, encontramos que el fundamento constitucional del juicio de amparo indirecto se encuentra en la fracción VII del artículo 107 de la Ley Suprema, al disponer que *“el amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativas, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia”*. Por su parte, las seis fracciones del artículo 114 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, dispone que ante los juzgados de distrito se tramitan los amparos enderezados contra: leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República, de

acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamento, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicios al quejoso; contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la Ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia; contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera del juicio o después de concluido. Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso; contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación; contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la Ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos,

siempre que no se trate del juicio de tercería; y, contra leyes o actos de la autoridad Federal o de los Estados, que invadan soberanía ajena.

El Poder Judicial Federal ha señalado que el amparo indirecto o bi- instancial *“es un proceso constitucional denominado también juicio bi- instancial, cuya competencia corresponde a los Tribunales Federales en términos de lo que previenen los artículos 103 y 107, fracciones III, incisos b) y c), IV, VII y VIII, de la Constitución General de la República y 114 de la Ley de Amparo, esto es, cuando en la demanda correspondiente se impugna la inconstitucionalidad de una ley federal o local, tratado internacional o reglamento, en los casos de invasión de esferas, o cuando se reclaman actos de autoridad, cuya ejecución tenga la característica de imposible reparación fuera de juicio o después de concluido éste, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, es decir, cuando con dichos actos posiblemente se afecte, de manera cierta e inmediata, algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales del quejoso”*

#### b) TRAMITACIÓN

Ahora bien, ya ha quedado precisado qué es el juicio de amparo indirecto, ante quién se solicita y contra qué actos procede el mismo, es conveniente ahora estudiar su tramitación en los siguientes términos:

El juicio de Amparo Indirecto se inicia con la presentación de un escrito de demanda que va dirigido al Juez de Distrito en turno, mismo que debe cumplir con los requisitos que dispone el artículo 116 de la Ley de Amparo, que en primer término señala que deberá formularse por escrito expresando los siguientes elementos: el nombre y domicilio del quejoso o, en su caso, de quien promueve en su nombre; el nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hay; la autoridad o autoridades responsables, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la Ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes; la ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación; los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones; y, si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de la Ley de Amparo, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida. Además de los requisitos anteriormente señalados,

la Ley de Amparo prevé que con la demanda se exhibirán copias suficientes para ser distribuidas entre las partes que intervienen en el Amparo que, como ya se mencionó anteriormente, son la o las autoridades responsables, el tercero perjudicado, en caso de que lo hubiere, el Ministerio Público Federal y, además, en el amparo indirecto se exhiben dos juegos de copias adicionales para tramitarse el incidente de suspensión del acto reclamado, en caso de que así se haya solicitado.

En cuanto el Juez de Distrito tenga conocimiento de la demanda de amparo éste debe pronunciarse respecto a su admisión, desechamiento o, incluso, aclaración de la demanda o una prevención, por falta de cumplimiento con las exigencias del artículo 116 o por falta de copias suficientes para su distribución. Si después de analizada la demanda de amparo no aparecen causales de improcedencia o sobreseimiento, el Juez de Distrito deberá dictar auto admisorio de la misma, ordenando, en el mismo auto, se le requiera a la o las autoridades responsables para que rindan su informe justificado, el cual viene a ser la “contestación de la demanda” y por el que se establece la litis, ya que en él la autoridad responsable acepta o niega el acto que se le atribuye exhibiendo las constancias que tenga para justificar la emisión del acto; en el mismo auto admisorio se señala día y hora para la celebración de la audiencia constitucional, en la que deberán de recibirse y desahogarse las pruebas ofrecidas por las partes, formular

alegatos y pronunciar sentencia; asimismo se correrá traslado al tercero perjudicado, si lo hubiere, y mandará dar vista al Ministerio Público de la Federación, sin perjuicio de que, si se hubiere solicitado la suspensión, en el propio auto admisorio de la demanda se ordenará la formación, por duplicado, el expediente incidental. .

Notificada la autoridad responsable de la demanda de amparo, ésta deberá rendir su informe justificado dentro de un término de cinco días, prorrogables por otros cinco, según lo que dispone el artículo 149, 1er. párrafo, de la Ley de Amparo; el segundo párrafo del mismo numeral dispone que *“las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación, exponiendo las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio, y acompañarán, en su caso, copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe. . .”*. Por lo tanto, al rendir dicho informe la autoridad manifestará si los actos reclamados son o no ciertos, contestará los hechos expresados por el quejoso o expondrá los que considere convenientes; en su caso hará valer las causales de improcedencia y los motivos de sobreseimiento que se hayan actualizado; señalará los argumentos tendientes a demostrar que el acto de autoridad se ajusta a la Constitución y a las normas secundarias; acompañará los documentos necesarios para apoyar dicho informe. Si la autoridad afirma que

los actos que se le imputan son ciertos, se produce una confesional que releva a la parte quejosa de probar la existencia del acto reclamado. En este supuesto, el Juez de Distrito debe entonces entrar al estudio de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado. Por otro lado, la negativa de los actos reclamados tiene dos efectos: si el acto reclamado es positivo, arroja la carga de la prueba al quejoso, quien tiene que probar la existencia de los actos que reclama, en la audiencia constitucional; en cambio, si el acto reclamado es de carácter negativo, el desconocimiento de su existencia en el informe justificado no arroja la carga de la prueba al quejoso, sino que la autoridad debe acreditar que no incurrió en la omisión que se le atribuye.

Ahora bien, como ya se dijo, en el auto admisorio de la demanda de amparo el Juez de Distrito señala día y hora para la celebración de una audiencia, denominada constitucional, siendo pertinente mencionar que la palabra audiencia proviene del latín *audientia* y, éste, de *auditio*, -onis, que significa acción de oír, lo que implica, gramaticalmente, el acto de oír a las personas de alta jerarquía u otras autoridades, previa concesión, a quienes exponen, reclaman o solicitan algo. Por otro lado, la audiencia constitucional es el acto formal que se desarrolla ante el Juez de Distrito, aunque no necesariamente con la presencia del mismo, durante la tramitación de la primera instancia de amparo indirecto, con objeto de ofrecer y desahogar

pruebas, formular alegatos y dictar la sentencia relativa al fondo del amparo. Ello tiene como propósito evidente otorgar la garantía de audiencia en el proceso, a fin de que las partes sean oídas antes de que el juzgador federal se pronuncie sobre las pretensiones aducidas por ellas.

Por su parte, el maestro Ignacio Burgoa sostiene que *“la audiencia constitucional en nuestro juicio de garantías es un acto procesal, un momento que tiene lugar dentro del procedimiento, en el cual se ofrecen y desahogan las pruebas aducidas por las partes, se formulan por éstas los alegatos en apoyo de sus respectivas pretensiones, y se dicta el fallo correspondiente por el órgano de control que resuelve el juicio de amparo en el fondo, que soluciona la cuestión constitucional suscitada o que decreta el sobreseimiento del mismo. Comprende tres periodos que son: el probatorio, el de alegaciones y el de pronunciación de sentencia”*.<sup>43</sup>

Sin embargo, no obstante que la ley dispone en qué tiempo se debe señalar la fecha para que tenga verificativo la audiencia constitucional y, a pesar de que en el auto admisorio de la demanda de amparo el Juez de Distrito señala el día y hora para la celebración de dicha audiencia, existen causas legales que impiden su realización inmediata y obligan al juzgador a retardar su celebración, difiriéndola y fijando, en su lugar, nuevos día y hora para su celebración; entre otras causas se encuentran:

---

<sup>43</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, “El juicio de amparo”, 40a ed., porrua, México, 2004

a) Que no se haya emplazado o no se haya emplazado en forma oportuna a las demás partes. Cuando se ha fijado con tal proximidad la fecha de la audiencia del juicio, que no ha sido posible emplazar a todas las autoridades responsables e, incluso, al tercero perjudicado; cuando se ha emplazado a la autoridad responsable, al tercero perjudicado, pero no es posible que el primero rinda oportunamente su informe con justificación y el segundo presente su escrito de manifestaciones; cuando no es factible que la autoridad responsable o el tercero perjudicado anuncien en tiempo las pruebas testimonial, de inspección ocular o pericial;

b) Que no se hayan expedido los documentos necesarios para la celebración de la audiencia del juicio. El artículo 152 de la Ley de amparo señala que, a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios y autoridades tienen la obligación de expedir, con oportunidad, las copias o los documentos que les sean solicitados; si no cumplen, a petición de la parte interesada, el juez requerirá a los omisos. Como consecuencia de ello: “El juez hará el requerimiento y aplazará la audiencia por un término que no exceda de diez días; pero si no obstante dicho requerimiento durante el término de la expresada prórroga no se expidieren las copias o documentos, el juez, a petición de parte, si lo estima indispensable, podrá diferir la audiencia hasta en tanto no se expidan;

c) Que no se hayan preparado las pruebas pendientes de desahogar. En especial las pruebas testimonial, la pericial o la inspección judicial.

d) Que sea el caso de ampliar la demanda y no se tenga el tiempo legalmente necesario para hacerlo. El quejoso tiene derecho a ampliar la demanda cuando de las manifestaciones vertidas en el informe con justificación se advierten la actuación de otras autoridades, la existencia de hechos desconocidos por el quejoso y fundamentos que el mismo ignoraba.

e) Que el informe con justificación se rinda en forma tal que no permita al quejoso conocer su contenido, con oportunidad. El artículo 149 de la Ley de Amparo prevé cuándo debe la autoridad responsable rendir su informe justificado, pero debido a la práctica recurrente de las autoridades responsables de rendir el informe respectivo fuera del plazo de ley, a menudo minutos antes de la hora señalada para la audiencia, éste es uno de los supuestos más frecuentes de diferimiento de la audiencia constitucional.

Por otro lado, si no existe impedimento legal alguno que justifique el diferimiento de la audiencia constitucional, ésta deberá celebrarse el día y hora que hayan sido fijados en el auto admisorio, de la cual se puede señalar que presenta tres etapas que son: la de pruebas, los alegatos y la sentencia.

Iniciada la audiencia existe la posibilidad de que la misma se suspenda, tal y como lo prevé el artículo 153 de la Ley de Amparo, al establecer el supuesto de que presentado el documento por una parte, otra de ellas lo objete de falso. En este caso, el juez suspenderá la audiencia para continuarla dentro de los diez días siguientes, y como la continuidad del proceso es una cuestión de orden público: cuando el juez desechare la objeción presentada, podrá aplicar al promovente de la propuesta una multa de diez a ciento ochenta días de salario.

En el proceso de amparo indirecto es necesario ofrecer pruebas porque el acto de autoridad que se reclama no tiene como antecedente un proceso previo en el que las partes hayan tenido la oportunidad de ser oídas. Al respecto el artículo 150 de la Ley de Amparo prevé, por regla general, que *“en el juicio de amparo es admisible toda clase de pruebas, excepto las de posiciones y las que fueren contrarias a la moral y al derecho”*.

Por su parte, los artículos 151 y 152 de la Ley de Amparo regulan el ofrecimiento y la preparación de las pruebas documental, testimonial, pericial e inspección ocular. Respecto a la prueba documental, se puede ofrecer desde el escrito de demanda hasta el momento de la celebración de la audiencia constitucional, pero si la prueba consiste en copias o documentos que obren en poder de autoridades o funcionarios, el quejoso tiene obligación

de pedirlos con antelación para que sean entregados antes de la fecha de la celebración de la audiencia constitucional, tal y como lo señala el artículo 152 de la Ley de Amparo “a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas en la audiencia del juicio, los funcionarios o autoridades tienen la obligación de expedir con toda oportunidad a aquélla las copias o documentos que soliciten; si dichas autoridades o funcionarios no cumplieren con esa obligación, la parte interesada solicitará al juez que requiera a los omisos. El juez hará el requerimiento y diferirá la audiencia por un término que no exceda de diez días . . .”

Por lo que hace a las pruebas testimonial, pericial e inspección ocular deben ofrecerse y desahogarse en la audiencia constitucional. Sin embargo, para esos medios de prueba existe una etapa de preparación que consiste en anunciarlas con una anticipación de cinco días hábiles respecto de la fecha de celebración de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia. En términos prácticos estos se traduce, según criterio jurisprudencial de Tribunales Colegiados de Circuitos, en el hecho de que el oferente de la prueba cuenta con un periodo que transcurre desde que se notifica el auto admisorio de la demanda hasta siete días hábiles completos antes de la celebración de la audiencia constitucional.

En cuanto a las particularidades de cada prueba, la testimonial debe anunciarse precisando el nombre de los testigos, que no pueden ser más de tres por cada hecho, exhibiendo los interrogatorios al tenor de los cuales deban ser examinados los testigos, con copia para cada una de las partes, a fin de que se puedan formular repreguntas. Respecto de la prueba pericial, ésta debe anunciarse, precisando el nombre y domicilio del perito designado, exhibiendo el cuestionario sobre el que deberá versar su dictamen, con copia para cada una de las partes, a fin de que puedan adicionarlo.

Respecto a la prueba de inspección ocular o de inspección judicial debe anunciarse con la misma anticipación que la testimonial y la pericial. La Ley de Amparo no prevé ningún requisito especial para su anunciamiento. Aunque, por su propia naturaleza es necesario que, al anunciarla, el oferente exprese el lugar preciso donde ha de realizarse y mencione los hechos susceptibles de ser apreciados por los sentidos. En su preparación debe fijarse el día, hora y lugar de su práctica y citar a las demás partes para que, si lo desean concurren a la inspección y hagan las observaciones que estimen convenientes. El día y hora señalados, el secretario del juzgado, quien tiene fe pública, levantará un acta circunstanciada, firmando los que concurren a la diligencia.

Ahora bien, el artículo 155 de la Ley de Amparo señala que abierta la

audiencia constitucional se procederá a recibir, por su orden las pruebas, los alegatos por escrito y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público Federal. Acto continuo se dictará el fallo que corresponda.

En cuanto al periodo de alegatos es necesario señalar que el concepto alegato, proviene del latín *allegatus* que significa argumento o discurso en favor de alguien, escrito en el cual el abogado expone las razones que sirven de fundamento al derecho de su cliente e impugna las del adversario.

En materia de amparo los alegatos pueden ser por escrito o verbales, aunque la regla general es que sean escritos, como se desprende de lo dispuesto por los párrafos primero y cuarto del artículo 155 de la Ley de Amparo, pues de los formulados verbalmente no se asienta nada en el acta. .

Asimismo, como medida cautelar en el amparo indirecto es posible solicitar la suspensión del acto reclamado, la cual tiene por objeto conservar la materia del amparo en el fondo y evitar daños irreparables o de difícil reparación al quejoso, sea a través de paralizar de modo temporal el acto reclamado y sus efectos o consecuencias.

Para Carlos Arellano García *“la suspensión en el amparo es la*

*institución jurídica en cuya virtud la autoridad competente para ello, ordena detener temporalmente la realización del acto reclamado en el juicio de amparo que legalmente se puede continuar o hasta que se decreta la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoria”<sup>44</sup>.*

Por su parte, el maestro Burgoa señala que *“la suspensión en el juicio de amparo es aquel proveído judicial (auto o resolución que concede la suspensión de plano u oficiosa, provisional o definitiva) creador de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o la iniciación, desarrollo o consecuencias de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación, sin que se invaliden los estados o hechos anteriores a éstas y que el propio acto hubiese provocado”<sup>45</sup>.*

En el juicio de Amparo Indirecto la suspensión del acto reclamado se presenta a petición de parte (con dos modalidades: provisional y definitiva) y de oficio. El artículo 122 de la ley de Amparo prevé que *“En los casos de competencia de los jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de parte agraviada, con arreglo a las disposiciones relativas de este capítulo”*. Así tenemos que, procede la suspensión de oficio según lo dispuesto en el artículo 123 de la ley de

---

<sup>44</sup> Arellano García, Carlos, *“El juicio de Amparo”*, porrua, México, 1982

<sup>45</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *“El juicio de Amparo”*, 40a. ed., porrua, México, 2004

Amparo en dos supuestos: *“I.- Cuando se trate de actos que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal; II.- Cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada”.*

Por otro lado, la suspensión a petición de parte, por exclusión fuera de los casos en que proceda la suspensión de oficio, es posible dar curso al incidente de suspensión a solicitud del quejoso. Este incidente tiene como etapas: la solicitud, el otorgamiento de la suspensión provisional, el informe previo y la audiencia incidental en la que se ofrecen, admiten y desahogan pruebas, se formulan alegatos y se dicta la sentencia interlocutoria sobre la concesión o negación de la suspensión definitiva. En cuanto a la solicitud de la suspensión del acto reclamado, frecuentemente este incidente se inicia en el mismo escrito inicial de la demanda de amparo, en la que se suele agregar un capítulo final relativo a la medida cautelar; aunque esto no significa que no se pueda solicitar en cualquier momento, tal y como lo dispone el artículo 141 de la Ley de Amparo al señalar que *“cuando al presentarse la demanda no se hubiese promovido el incidente de suspensión, el quejoso podrá promoverlo en cualquier tiempo, mientras no se dicte la sentencia ejecutoria”* Con frecuencia, la solicitud se traduce en una serie de frases en las cuales se solicita la suspensión provisional y, en su momento, la definitiva, en razón

de que con su otorgamiento no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, y de ser negada, se afirma que, los daños y perjuicios que se causarían al quejoso serían de difícil reparación; luego se plantea cuáles estima el agraviado deben ser los efectos de la medida suspensiva concreta que se conceda. Aunque nada obliga a ofrecer pruebas desde la petición del quejoso, en la práctica así se hace, en interés del propio peticionario, dada la celeridad con que debe tramitarse esta medida, en que sólo son admisibles las pruebas documental o de inspección ocular, y sólo respecto de los actos referidos en el artículo 17 de la Ley de Amparo, es admisible la testimonial.

Respecto al otorgamiento de la suspensión provisional el artículo 130 de la Ley de Amparo establece que *“en los casos en que proceda la suspensión conforme el artículo 124 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden los derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de libertad*

*personal.”*

En amparo, la suspensión provisional es el primer instrumento de defensa con que cuenta el quejoso contra el acto de autoridad y, en muchas ocasiones, es lo que realmente permite mantener viva la materia del amparo.

Siguiendo el mismo orden de ideas, como ya se mencionó con anterioridad, la autoridad o autoridades responsables deben rendir en el incidente de suspensión un informe previo, mismo que se prevé en los artículos 131 y 132 de la Ley de Amparo y se traduce en las argumentaciones que hace valer la autoridad responsable en cuanto a la solicitud de la suspensión del acto reclamado, y que en términos generales son tendientes a que no se conceda al quejoso la suspensión definitiva de los actos reclamados.

La audiencia del incidente de suspensión se desarrolla ante el juzgador de amparo, con objeto de ofrecer y desahogar pruebas, formular alegatos y dictar la sentencia interlocutoria que niegue o conceda la suspensión definitiva, y ello tiene como propósito evidente el otorgar la garantía de audiencia en el proceso. Por su parte, el artículo 131 de la ley de amparo estatuye que, transcurrido el plazo de 24 horas para rendir el informe previo, con o sin él, se celebrará la audiencia incidental, en la cual son

admisibles las pruebas documental y de inspección ocular que ofrezcan las partes; en forma adicional lo es la testimonial si se trata de los actos graves mencionados en el artículo 17 de la propia ley. La finalidad de dichas pruebas radica en acreditar la existencia del acto reclamado, así como la no afectación al orden público y al interés social con motivo de la suspensión solicitada, y que de llegarse a ejecutar el acto reclamado se causarían al quejoso un daño personal y directo de difícil reparación.

Al dictar la sentencia interlocutoria, el juzgador dispone de datos para determinar con certeza la existencia de los actos; si es procedente otorgar la suspensión, por cumplirse los requisitos de las tres fracciones del artículo 124 de la Ley de Amparo y permitirlo la naturaleza del acto que se reclama; así como para fijar las garantías y medidas de aseguramiento que procedan. La existencia de los actos se desprende de las pruebas que rindan las partes y del contenido del informe previo, pues la falta de éste establece la presunción de ser cierto el acto que se estime violatorio de garantías, para el solo efecto de la suspensión.

Por otra parte, como regla general, cuando se solicite la suspensión (a petición de parte) y el otorgamiento de la medida cautelar pueda afectar los derechos de terceros, el quejoso debe otorgar garantía en beneficio de aquél, si es que no obtiene resolución favorable. Por contrapartida, la

suspensión otorgada puede quedar sin efectos si el tercero otorga una contragarantía, que permita cubrir al quejoso los daños que se le causen, en el evento de que éste obtenga resolución que le beneficie. Independientemente de lo anterior, debe señalarse que, en términos de lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley de Amparo la suspensión de los actos reclamados puede ser revocada o modificada cuando ocurra un hecho superveniente, siempre y cuando no se haya pronunciado sentencia ejecutoria en el juicio principal.

Siguiendo con el mismo orden de ideas, en el juicio de amparo indirecto, celebrada la audiencia constitucional, ofrecidas, admitidas y desahogadas las pruebas, se pasa a la etapa de alegatos que, con ellos o sin ellos, se pronuncia la sentencia que en derecho proceda, entendiéndose por ésta la resolución que el juez dicta concluido el juicio, la cual decide, finalmente, sobre el asunto principal aplicando las normas de derecho.

Al respecto, el Poder Judicial Federal ha señalado que la sentencia definitiva dictada en el amparo *“es la resolución emitida por las autoridades federales que puede dictarse en el sentido de sobreseer, negar o conceder el amparo y protección de la Justicia Federal, en los términos de lo que establece la fracción II del artículo 107 constitucional”*

De conformidad con el artículo 77 de la Ley de Amparo la sentencia que se dicte en los juicios de amparo deberá contener: la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados; los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer el juicio, o bien, para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado; los puntos resolutiveos con que deba terminar, concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que sobreseer, conceda o niegue el amparo.

En la practica la sentencia se integra de tres partes: la primera, que se denomina resultando o resultandos, en la cual el juzgador de amparo comienza con la mención del escrito de demanda, señala la fecha de presentación; el nombre del quejoso; la precisión de las autoridades responsables y de los actos reclamados, así como de las garantías constitucionales que el quejoso estimó violadas en su perjuicio. Luego, se indica el acuerdo admisorio de la demanda y los emplazamientos hechos a las otras partes, las autoridades a las que se requirió informe con justificación, quiénes lo rindieron y el sentido del informe. De igual manera se describe la vista que eventualmente desahogó el tercero perjudicado, si lo hay, y, en caso de existir, el pedimento del Ministerio Público de la Federación. Asimismo, se mencionan las pruebas aportadas al proceso y el desarrollo de la audiencia constitucional.

Como segunda parte en el cuerpo de la sentencia se encuentran los Considerandos, que son la fundamentación y motivación de la sentencia; es decir, los preceptos legales y constitucionales, así como las razones particulares por las que el juzgador inclina su criterio en determinado sentido. En la práctica los considerandos se suelen iniciar, en amparo indirecto, con la justificación de la competencia del juzgador. Enseguida, se determina si los actos de autoridad, de acuerdo con las constancias de autos, son o no ciertos a fin de sobreseer respecto de los que resulten inexistentes. Luego, se realiza el análisis de las demás causales de improcedencia y de los motivos de sobreseimiento, hechos valer por las partes o invocados de oficio por el juzgador. También el juzgador procede al análisis de constitucionalidad de los actos reclamados, siendo entonces cuando se relacionan, aprecian y valoran las pruebas rendidas; del mismo modo, en caso de que proceda, se realiza la suplencia de la queja.

Finalmente, se encuentran en la sentencia los puntos resolutivos, que contienen la relación de los actos respecto de los cuales se sobresee, se niega el amparo y protección, o se otorga el amparo y protección de la Justicia Federal.

Asimismo, podemos señalar que el sentido de la sentencia determina

los efectos que ésta deba tener. Así, tenemos, que el sobreseimiento es la resolución por la cual el juzgador de amparo pone fin a la instancia sin resolver la controversia de fondo. Puede dictarse mediante un auto, antes de la audiencia constitucional o en la sentencia definitiva. El sobreseimiento es una resolución de carácter definitivo porque el juzgador de amparo pone fin a la instancia, aunque sin resolver la controversia de fondo; su efecto es que las cosas queden tal y como se encontraban antes de la presentación de la demanda de garantías. Al respecto, la Ley de amparo prevé los supuestos en los que procede el sobreseimiento al señalar en el artículo 74 de la Ley de la materia que *“procede el sobreseimiento: I. Cuando el agraviado desista expresamente de la demanda; II. Cuando el agraviado muera durante el juicio, si la garantía reclamada sólo afecta a su persona; III. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el Capítulo respectivo; IV. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia a que se refiere el artículo 155 de la propia ley. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado o cuando hayan ocurrido causas notorias de sobreseimiento, la parte quejosa y la autoridad o autoridades responsables, estén obligadas a manifestarlo así, y si no cumplen esa obligación, se les impondrán una multa de diez a ciento ochenta días de salario, según las circunstancias del caso; y V. En los amparos directos y en los indirectos que se encuentren en trámite*

*ante los jueces de distrito, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, si cualquiera que sea el estado del juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días, incluyendo los inhábiles, ni el quejoso ha promovido en ese mismo lapso. . .”*

En el supuesto de que la sentencia determine negar el amparo, el juzgador ha entrado al estudio del fondo del asunto, concluyendo que los actos de autoridad que se reclaman no son violatorios de garantías en perjuicio del quejoso. En consecuencia, determina la constitucionalidad de éstos y, por lo tanto, resuelve que el acto reclamado emitido por la autoridad responsable no constituye violación a garantías constitucionales en perjuicio del quejoso.

Por último, si la sentencia de amparo resuelve que la Justicia de la Unión ampara y protege, en este caso el juzgador de amparo realizó el estudio de fondo del asunto para determinar si el acto de autoridad es violatorio de garantías individuales y se pronuncia en el sentido de que éste es contrario a la Constitución Federal, violando en perjuicio del quejoso garantías constitucionales. Las sentencias en que se ampara y protege al quejoso son las únicas que tienen ejecución, ya que tienden a anular el acto de autoridad y todas sus consecuencias. Para tal fin, la Ley de Amparo considera, en su artículo 80, la existencia de actos positivos; los que implican

un hacer o una actividad de la autoridad responsable en perjuicio del quejoso; los actos negativos, que consisten en un no hacer o una abstención de la autoridad responsable en perjuicio del quejoso. Respecto de los actos positivos, la obligación de la autoridad responsable es restituir las cosas al estado que tenían antes de la violación. En cuanto a los negativos, obligan a actuar para respetar la garantía violada y a cumplir lo que exija la garantía.

Como se mencionó al principio del tema, al juicio de amparo indirecto se le ha denominado por algunos doctrinarios como bi-instancial, ya que al substanciarse se presenta la posibilidad de impugnar la resolución que en éste se pronuncie mediante el recurso de revisión. Este recurso es el más importante de todos los recursos, pues su función principal es abrir la segunda instancia del amparo indirecto y, excepcionalmente, del amparo directo. La ley de Amparo prevé su procedencia en el artículo 83 al determinar que procede el recurso de revisión:

*“I.- Contra resoluciones de los jueces de Distrito o del Superior del Tribunal responsable, en su caso, que desechen o tengan por no interpuesta una demanda de amparo;*

*II.- Contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, en las cuales:*

*a) concedan o nieguen la suspensión definitiva;*

*b) Modifiquen o revoquen el auto en que concedan o nieguen la suspensión definitiva; y*

*c) Nieguen la revocación o modificación a que se refiere el inciso anterior;*

*III.- Contra los autos de sobreseimiento y las interlocutorias que se dicten en los incidentes de reposición de autos;*

*IV.- Contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, o por el Superior del Tribunal Responsable, en los casos a que se refiere el artículo 37 de la ley. Al recurrirse tales sentencias deberán, en su caso, impugnarse los acuerdos pronunciados en la citada audiencia; y*

*V.- Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución”*

Asimismo, se prevé en el mismo artículo 83 que en todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus

intereses, puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del término de cinco días, contados a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso, la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

En términos generales el recurso de revisión se interpone por conducto del Juez de Distrito o del Tribunal Colegiado, que conozca o haya conocido de la primera instancia. El plazo para la interposición del recurso es de 10 días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida; se hace mediante escrito en el cual se expresen los agravios que cause la resolución que se combate; los agravios son argumentos tendientes a demostrar la ilegalidad de la resolución impugnada, o, en su caso, las cuestiones de inconstitucionalidad que se hayan hecho valer en el escrito inicial de demanda de amparo directo, sin que se introduzcan cuestiones ajenas a la litis de primera instancia.

Con el escrito de interposición del recurso se deben exhibir las copias necesarias para el expediente y para las demás partes. La falta de copias hace que se prevenga al recurrente y, de resultar omiso, el recurso se tiene por no interpuesto. Por el contrario, si el juzgador de primer grado cuenta con el escrito de revisión y las copias suficientes, debe remitir el expediente

original a un Tribunal Colegiado o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según sea el caso. Estos órganos tienen facultades para calificar la procedencia del recurso, admitiéndolo o desechándolo. Admitido que sea el recurso de revisión se ordena dar vista al Ministerio Público Federal para que formule pedimento; transcurrido el término que se le conceda, el asunto se turna para proyecto a un Magistrado (si es competencia de un Tribunal Colegiado de Circuito) o a un Ministro (si lo es de la Suprema Corte de Justicia), quienes lo asignan a un secretario. Elaborado el proyecto, en términos generales, se procede a señalarse día para su discusión y votación; la resolución que se pronuncie en el recurso de revisión puede ser en los siguientes sentidos: ya sea que confirme o revoque la resolución recurrida.

Obviamente el juicio de amparo indirecto concluye, en el caso de que se haya obtenido la protección de la Justicia Federal a favor del quejoso, con la ejecución de dicho fallo, tema que trataré al final del presente capítulo, en razón de que la ejecución de la resolución protectora a favor del quejoso se tramita en forma similar tanto para el juicio de amparo indirecto, directo o el amparo contra ley, por lo que en obvio de repeticiones ociosas lo trataré en general al final; igualmente, trataré brevemente lo relativo a los recursos previstos en la Ley de Amparo.

## III.2 AMPARO DIRECTO

### a) PROCEDENCIA

*A decir del maestro Burgoa “el juicio de amparo directo es aquel que se instaura ante los Tribunales Colegiados de Circuito en única instancia; es aquel respecto del cual dichos órganos judiciales federales conocen en jurisdicción originaria, esto es, sin que antes de su injerencia haya habido ninguna otra instancia”<sup>46</sup>*

Por otro lado, podemos decir que el juicio amparo directo es el proceso jurisdiccional autónomo que generalmente es de una sola instancia, que tiene por objeto anular los actos de autoridad contrarios a la Constitución, realizados en perjuicio de los gobernados. Este Amparo se substancia ante un Tribunal Colegiado y, excepcionalmente, en segunda instancia, mediante el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tiene como presupuesto el que el acto de autoridad que se combate sea una sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin a un juicio, dictado por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

El fundamento constitucional del Amparo Directo lo encontramos en las fracciones V y VI del artículo 107 de la Constitución disponiendo que

---

<sup>46</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, “El Juicio de amparo”, 40a ed., Porrúa, México, 2004

*“Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes. . . V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes: a) en materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares; b) en materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictado por tribunales administrativos o judiciales, no reparable por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal; c) en materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común. En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales; y d) en materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado. La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal*

*Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten; VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones. . . “.* Asimismo, encontramos que, por lo que hace al fundamento de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales en el artículo 158 de la Ley de Amparo, se prevé que *“el juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicadas“.*

Asimismo, se le denomina como directo ya que se tramita de manera inmediata ante los Tribunales Colegiados de Circuito o la Suprema Corte de

Justicia de la Nación (ejercitando la facultad de atracción), sin que exista el desarrollo de una instancia previa en Amparo; que a diferencia del amparo indirecto, se tramita, primero, ante un Juez de Distrito o ante el superior jerárquico del tribunal o Juez que haya cometido violación a las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20, apartado A, fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo, de la Ley Fundamental; y, luego, ante un Tribunal Colegiado de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el supuesto de competencia de que se trate, en el recurso de revisión.

El Poder Judicial Federal ha definido al amparo directo o uninstancial señalando que *“es el juicio, competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, que procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de los cuales no proceda recurso ordinario alguno por el que puedan ser modificadas o revocadas, ya sea que las violaciones se cometan en las resoluciones motivo de impugnación, o se hubieren cometido durante el procedimiento correspondiente a condición, en este último caso, de que afecten las defensas del quejoso y trasciendan al resultado del fallo”*.

#### b) TRAMITACIÓN

El juicio de Amparo Directo se inicia con la presentación de la

demanda por conducto de la autoridad responsable, según lo prevé el artículo 44 de la Ley de Amparo. El escrito mediante el cual se promueve el amparo debe cumplir con los requisitos previstos en la ley en el artículo 166, con excepción del párrafo segundo de la fracción IV, que se refiere al caso de que en la resolución combatida se haya aplicado una ley, tratado o reglamento reputados como inconstitucionales por el quejoso. Asimismo, con la demanda de amparo deben acompañarse una copia para el expediente y para cada una de las partes, en caso de que el quejoso sea omiso en presentar esas copias, la propia responsable puede prevenir a la quejosa para que las exhiba; ante la omisión del quejoso, la responsable debe rendir un informe al Tribunal Colegiado de Circuito para que éste resuelva tener por no presentada la demanda, con excepción del amparo en materia penal.

Los requisitos que debe cumplir el escrito de demanda de amparo previstos en el artículo 166 de la Ley de Amparo son los siguientes:

*“Artículo 166.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:*

*I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;*

*II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;*

*III.- La autoridad o autoridades responsables;*

*IV.- La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado.*

*Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la Ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la Ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia;*

*V.- La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso de la resolución recurrida;*

*VI.- Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación; y*

*VII.- La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de las*

*leyes de fondo. Lo mismo se observará cuando la sentencia se funde en los principios generales de derecho.*

*Cuando se trate de inexacta aplicación de varias leyes de fondo, deberá cumplirse con esta prescripción en párrafos separados y numerados”.*

En cuanto la autoridad responsable tiene conocimiento de la presentación de la demanda de garantías, tiene la obligación de integrar el expediente, realizando diversos actos, a saber: debe tener por recibida la demanda, mediante un acuerdo certificando la fecha en que ésta fue presentada, no así sobre la admisión; asimismo, si el quejoso lo hubiera solicitado deberá pronunciarse respecto a la suspensión del acto reclamado, en caso de concederse fijará una garantía, que cubra los posibles daños y perjuicio que se le causare al tercero perjudicado con el otorgamiento de dicha suspensión; prevenir al quejoso, si fuera el supuesto, por falta de copias; rendir, en su caso, al Tribunal Colegiado de Circuito, el informe referente a la falta de esas copias; emplazar al o los terceros perjudicados para que comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito para producir su defensa; remitir la demanda, la copia del Ministerio Público Federal y los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito; y rendir su informe con justificación.

Llegados los autos al Tribunal Colegiado del Circuito, éste debe examinar la demanda y decidir si desecha de plano, previene o admite. En el supuesto de admitir se ordena dar vista al Agente del Ministerio Público Federal adscrito, para que tanto él como el tercero perjudicado pueden ejercer su garantía de audiencia ante el propio Colegiado, teniendo para tal efecto el término de 10 días. Con los escritos de las demás partes o sin ellos, el Presidente del Tribunal Colegiado turna los autos a un Magistrado relator, para que éste formule el proyecto de sentencia. Este turno tiene efectos de citación para sentencia, la que se pronuncia sin discusión pública y por mayoría o unanimidad de votos. Cuando el quejoso haga valer violaciones a las leyes del procedimiento que lo han dejado sin defensa, el juzgador debe resolver primero éstas, antes que las de fondo, a fin de que el proceso sea repuesto desde el momento en que se cometió la violación. Sobre las cuestiones procesales, el órgano colegiado debe basar su análisis en el catálogo previsto en el artículo 159 que se refieran a procesos no penales y el 160 para los que versa en materia penal.

La sentencia que el Colegiado pronuncie en el Juicio de Amparo Directo tiene por efectos los siguientes: que se niegue el Amparo cuyo efecto es dejar las cosas como se encontraban antes de la presentación de la demanda de garantías; por otro lado puede conceder el Amparo y la Protección de la Justicia Federal, mismo que por regla general se trata de un

Amparo para efectos, aconteciendo cuando se trata de violaciones de carácter formal.

El maestro Marroquín Zaleta, explica que, al pronunciar una sentencia de Amparo Directo pueden darse tres supuestos: *“que concedido el amparo, la responsable tenga plena jurisdicción para dictar una nueva resolución; que tenga restricciones para ejercer su jurisdicción; o, que carezca de jurisdicción propia”*

Así tenemos que, cuando conserva plena jurisdicción, la responsable da cumplimiento a la sentencia de amparo, emitiendo una nueva resolución sin los vicios de la anterior, y no tienen restricciones para resolver, en determinado sentido, las cuestiones litigiosas. Se trata, entonces, de un nuevo acto de autoridad, combatible, en su caso, en un distinto amparo directo. En el supuesto de que tenga restricciones para ejercer su jurisdicción, la responsable sólo la conserva para decidir las cuestiones que en la sentencia de amparo se especifiquen, sin poder pronunciarse sobre las demás, dado que éstas han quedado firmes. La nueva resolución que se dicte no es combatible a través de un distinto amparo, sino en queja, por exceso o defecto.

Por último, cuando la responsable no conserva jurisdicción propia, la

sentencia de amparo establece los lineamientos de la nueva resolución, por lo que la responsable queda sujeta a ellos en todas sus partes. En el evento de inconformidad, lo procedente es la queja por exceso o defecto y no una nueva demanda de amparo.

Excepcionalmente, el Amparo Directo puede tramitarse en una “segunda instancia”, y esto es cuando el quejoso desde el escrito inicial de demanda de amparo hace valer causas de inconstitucionalidad de alguna ley, tratado o reglamento, tal y como lo prevé el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Amparo al determinar como requisito de la demanda de amparo directo, que *“cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo, o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia. . . “*. Por su parte, la fracción V del artículo 83 de la Ley de Amparo prevé *“que procede el recurso de revisión contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89*

*constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución“.*

La materia sobre la que deberá versar el recurso de revisión se limitará única y exclusivamente, a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

El recurso de revisión en amparo directo tiene lugar cuando el Tribunal Colegiado de Circuito que conoció del asunto ha dictado resolución en la que se ha pronunciado o ha omitido pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una ley federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se ha planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto al trámite de la revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los motivos anteriormente expuestos, ésta se inicia con la presentación por escrito de la expresión de agravios por conducto del Tribunal Colegiado que conoció del amparo directo, dentro de los diez días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, generalmente en el escrito se transcribe textualmente la parte de la

sentencia que contenga la calificación de inconstitucionalidad de la ley o establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución. En el mismo escrito, el recurrente expresa los agravios que la sentencia recurrida le causan, asimismo, debe acompañar copias de traslado para las partes que integran el juicio de amparo. De no presentarse las copias, se previene al recurrente para que las exhiba y en caso de omisión el propio Tribunal Colegiado de Circuito tendrá por no interpuesto el recurso. En caso de que el Colegiado le de trámite al recurso de revisión, debe remitir el expediente original a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de que ésta provea lo conducente a la admisión del recurso, turnándose a un Ministro de la Corte para que elabore el proyecto de resolución, una vez que esté dicho proyecto se procede a su discusión y votación por el resto de los Ministros.

En relación con la revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, éste máximo órgano dictó el acuerdo número 5/1999, del veintiuno de junio de mil novecientos noventa y nueve, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de la revisión en Amparo Directo, que en lo conducente señala

*“PRIMERO.- Procedencia. I. El recurso de revisión es procedente contra las sentencias que en materia de*

*amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, si se reúnen los supuestos siguientes: a) si en ella se decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento -federal o local- , o se establece la interpretación directa de un precepto constitucional; o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones acabadas de mencionar, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo. B) si el problema de constitucionalidad referido en el subinciso anterior, entraña la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia a juicio de la Sala respectiva.*

*Se entenderá que un asunto es importante cuando de los conceptos de violación (o del planteamiento jurídico, si opera la suplencia de la queja deficiente), se vea que los argumentos (o derivaciones) son excepcionales o extraordinarios, esto es, de especial interés; y será trascendente cuando se aprecie la probabilidad de que la resolución que se pronuncie establezca un criterio que tenga efectos sobresalientes en la materia de constitucionalidad. II. Por regla general, se entenderá que no se surten los requisitos de importancia y trascendencia*

*cuando: a) exista jurisprudencia sobre el tema de constitucionalidad planteado; b) cuando no se hayan expresado agravios o cuando, habiéndose expresado, sean ineficaces, inoperantes, inatendibles o insuficientes, siempre que no se advierta queja deficiente que suplir; c) en los demás casos análogos a juicio de la Sala correspondiente.*

*SEGUNDO. Tramitación. I. En la revisión de amparos directos, el presidente de la Suprema Corte o los de Sala, según les corresponda en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, verificarán si el recurso fue formulado en tiempo y forma legales, y si en la sentencia se hizo un pronunciamiento sobre inconstitucionalidad de alguna ley, tratado internacional, reglamento federal o local, o la interpretación directa de algún precepto constitucional, o si en la demanda se hicieron planteamientos de esa naturaleza, aun cuando el Tribunal Colegiado de Circuito haya omitido el estudio de tales cuestiones. Si no se reúnen tales requisitos desechará de plano el recurso. II. Si el presidente de la Suprema Corte o los de Sala consideran que sí se reúnen los requisitos mencionados en el inciso inmediato anterior,*

*admitirán el recurso, especificando que ello es sin perjuicio del análisis posterior del requisito de importancia y trascendencia, y lo turnarán al Ministro que corresponda. III. Si el Ministro ponente considera que se surten los requisitos de procedencia establecidos en el punto primero, inciso I, subincisos a) y b), de este acuerdo, formulará el proyecto que someterá a la consideración del Pleno o de la Sala, según corresponda. IV. Si el Ministro ponente estima que no se configuran los requisitos de procedencia establecido en el inciso inmediato anterior, formulará un dictamen en tal sentido, proponiendo el desechamiento del recurso. V. El dictamen de desechamiento será presentado por el ponente a la Sala de su adscripción, y si fuera rechazado por mayoría de votos el mismo ponente deberá presentar proyecto de fondo ante la Sala o el Pleno, según proceda, sin perjuicio de que el Pleno deseche el recurso por falta de importancia y trascendencia. VI. Si el dictamen de rechazo es aprobado por mayoría de los Ministros de la Sala, el recurso será desechado y quedará firme la sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito, al que se devolverán los autos de inmediato. VII. Las*

*determinaciones de las Salas son irrecurribles. . . “*

La resolución que se emita en el recurso de revisión por los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene como efectos que se niegue el amparo de la justicia federal al quejoso, porque a juicio del Máximo Tribunal no existe la inconstitucionalidad de la ley que se impugnaba, o por el contrario, que se conceda el amparo y la protección de la justicia federal, porque verdaderamente la ley que se ataco de inconstitucional

### III.3 AMPARO CONTRA LEYES

#### a) PROCEDENCIA

En la definición extractada de diversos criterios del Poder Judicial Federal señala que “es el procedimiento constitucional autónomo, también denominado biinstancial, que se ejercita por la vía de acción. Es competencia de los Juzgados de Distrito en los supuestos específicos que prevén los artículos 103 y 107, fracciones VII y VIII, inciso a), de la Constitución General de la República y 114, fracción I, de la Ley de Amparo, cuando en la demanda se impugne la inconstitucionalidad de un acto o de una ley secundaria federal o local, resultado de la actuación del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales y de los demás órganos encargados del

ejercicio ordinario de la función legislativa, así como de un tratado internacional o reglamento de observancia general, expedido por el presidente de la República o por alguno de los gobernadores de los Estados, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicio al quejoso, en cuyo caso especial deberán señalarse en la demanda como autoridades responsables a los titulares de los órganos del Estado a los que se les encomiende la expedición, promulgación, refrendo y publicación de la ley. La sentencia dictada en este medio de control constitucional no deroga la ley reclamada, la cual sigue vigente, pues conforme al principio de relatividad de las sentencias que rige en el juicio de garantías, éstas sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales que hayan promovido el juicio constitucional, sin hacer una declaración general respecto a la ley que la motivare, por lo que sus efectos se limitan a proteger al quejoso contra la aplicación presente y futura de la norma impugnada”.

La declaración de inconstitucionalidad de leyes está íntimamente vinculada con el principio de supremacía constitucional. En el constitucionalismo mexicano este principio aparece enunciado por primera vez en el artículo 126 de la Constitución de 1857 al señalar que: “. . . *Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con*

*aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”. Este mismo principio lo recoge el artículo 133 de la Constitución de 1917 al señalar que “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.*

En nuestro sistema jurídico mexicano, el juicio de amparo constituye un medio de control de la Constitucionalidad de los actos de toda autoridad, que no puede tener limitación alguna frente al Poder Legislativo o frente a los Poderes Legislativos de las entidades federativas. Por lo tanto, funciona como una institución que opera para dejar sin efectos la ley inconstitucional, aunque se limita a proteger únicamente a quien pidió el amparo contra la ley. Ahora bien, la ley que contenga disposiciones inconstitucionales no se deroga para evitar que los Poderes se desequilibren y que el Poder Judicial se vuelva superior al Legislativo; solamente se deja sin efectos la ley frente al gobernado que ejercitó la acción de amparo.

En opinión de algunos doctrinarios encontramos que, para José María Lozano: *“en los gobiernos absolutos el legislador no tiene límites a que sujetarse sino son los que fija la ley natural; pero en los gobiernos constitucionales, además de ese límite, su acción está circunscrita dentro de lo mandado por la Constitución. Si los traspasa, la ley es inconstitucional y no debe ser aplicada. Este principio se hace práctico por nuestra Constitución”*

Asimismo, Ignacio L. Vallarta sostenía que *“mientras la ley no se ejecuta o aplica, debe considerarse como letra muerta; a nadie ofende ni causa perjuicio. La Ley adquiere una existencia real, cuando se aplica a un caso particular, sólo entonces hay una persona ofendida y ésta tiene el derecho de defenderse contra la aplicación actual de la Ley, por medio del recurso de amparo”*.

Así tenemos que, para esta teoría de Lozano-Vallarta, la ley es impugnable sólo mediante un acto previo de aplicación, lo que nos lleva a señalar que en nuestro sistema jurídico encontramos leyes autoaplicativas y leyes heteroaplicativas, entendiéndose por las primeras aquéllas que producen efectos jurídicos frente a su destinatario, por sí misma, es decir, desde su entrada en vigor, causando un daño personal y directo para el

gobernado, sin que medie un acto de aplicación directo para el destinatario. Por el contrario, una ley es heteroaplicativa cuando por su entrada en vigor no se afecta la esfera de los gobernados, creando deberes a su cargo, o extinguiendo o transformando sus derechos, sino que es menester la aplicación de la norma jurídica mediante un acto de aplicación posterior que afecte la esfera jurídica del gobernado.

La distinción entre normas jurídicas autoaplicativas y heteroaplicativas es que, las normas autoaplicativas son impugnables en amparo a partir de su vigencia, sin que se requiera de su aplicación. Quién las impugna tiene interés jurídico en hacerlo pues, de forma inmediata, por la sola iniciación de vigencia de la norma jurídica, ha derivado deberes o ha visto extinguidos o restringidos sus derechos. No se requiere el correspondiente acto aplicativo para que la norma jurídica produzca sus consecuencias de derecho. Por su parte, las normas heteroaplicativas no son impugnables en amparo mientras no se realice un acto de aplicación en perjuicio del gobernado.

El Poder Judicial Federal ha señalado que la ley autoaplicativa, “también llamada de individualización incondicionada, es aquella cuyas disposiciones resultan obligatorias desde su entrada en vigor; esto es, que imponen al particular un hacer, dejar de hacer o de dar, sin que se requiera

acto ulterior y concreto de aplicación para que se genere dicha obligatoriedad”; por otro lado, la ley heteroaplicativa, “también llamada de individualización condicionada, es aquella cuya obligatoriedad no surge en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que para actualizar el perjuicio se requiere de un acto posterior que condicione su aplicación”.

Ahora bien, y como se ha venido señalando en el presente capítulo, el fundamento constitucional del juicio de amparo lo encontramos en el artículo 103, al establecer, en sus tres fracciones, que la procedencia del amparo se refiere a leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales y a leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados que invadan sus respectivas esferas de competencia.

Asimismo, el fundamento legal del Juicio de Amparo contra Leyes se encuentra en la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo, al determinar que el amparo contra leyes se tramita ante Jueces de Distrito, al establecer que el amparo se pedirá ante Juez de Distrito: *“contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de*

*aplicación causen perjuicio al quejoso”.*

Esto quiere decir que el amparo contra leyes procede no sólo contra leyes en sentido formal (las que emanan del Congreso de la Unión y de los congresos locales, tratados internacionales, decretos congresales), sino también contra leyes en sentido material (los reglamentos, los decretos del Ejecutivo y acuerdos de observancia general), que como ya se ha mencionado, tales normas se pueden expresar como autoaplicativas (las que con su sola entrada en vigor causen perjuicio al quejoso) o heteroaplicativas (las que necesitan un acto concreto de aplicación), esto es, se basa primordialmente en el principio de individualización incondicionada.

#### b) TRAMITACIÓN

En primer lugar y como regla general del juicio de amparo tenemos que, según lo prevé la fracción I del artículo 107 de la Constitución “El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada”. Por lo tanto, si la ley no es inmediatamente obligatoria para el quejoso, por ser heteroaplicativa, sin que haya un primer acto de aplicación que cause un agravio personal y directo, faltará la parte agraviada. Asimismo, y como hemos mencionado con anterioridad, cuando se determina que una ley es inconstitucional, a través del amparo, esto no significa que se haga una

declaración general de esa inconstitucionalidad y tampoco podrá derogarse la ley, tal y como lo prevé la fracción II del precepto constitucional antes citado al señalar que “la sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja sin una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare”.

Por otro lado, el segundo párrafo de la fracción II del multicitado artículo 107 constitucional prevé que podrá suplirse la deficiencia de la queja, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia”; esto es, si la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado inconstitucional una ley, se debe de suplir la deficiencia de la queja si el acto reclamado se funda en dicha ley.

Ahora bien, tanto la fracción VII del artículo 107 constitucional, como la fracción I del artículo 114 de la Ley de amparo prevén que el amparo contra leyes se solicitará ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, solicitud que debe cumplir en sus términos con los requisitos previstos por el artículo 116 de la propia Ley de Amparo, siendo pertinente mencionar que, al señalar las autoridades responsables en cumplimiento a lo

dispuesto por el diverso numeral 11 de la misma Ley, deben señalarse, tanto a la autoridad legisladora, la autoridad refrendadora y la autoridad promulgadora, en virtud de que son éstas las que han dictado la disposición legislativa tildada de inconstitucional. Además, debe señalarse a la autoridad que pretende realiza el primer acto aplicativo de la ley. En este sentido tenemos que, la autoridad que dicta la ley es la autoridad legisladora propiamente dicha, que cuenta con la intervención de la autoridad refrendadora y la autoridad promulgadora de la ley. Por lo tanto, en lo que atañe a una ley del orden federal, la autoridad legisladora es el Congreso de la Unión, a través de sus Cámaras de Diputados y Senadores, la autoridad que refrendó está constituida por el o los Secretarios de Estado que suscribieron la ley con el Presidente de la República, siendo éste la autoridad que promulga la ley. Por lo que hace a una ley local, la Legislatura del Estado o Congreso local es la autoridad legisladora, el gobernador del Estado es la autoridad promulgadora y los funcionarios que a nivel local refrendan la ley.

Como término genérico para interponer la demanda de amparo se encuentra el previsto en el artículo 21 de la Ley de Amparo al señalar que *“el término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución*

*o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos”, siendo la excepción a la regla lo previsto en el artículo 22 de la misma Ley al señalar que “los casos en que a partir de la vigencia de una Ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días. . .”*

En materia de amparo contra ley existe una excepción al principio de definitividad la cual se encuentra prevista en el tercer párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, al disponerse que es optativo para el quejoso hacer valer el recurso o medio de defensa legal que exista contra el primer acto aplicativo a impugnar, desde luego, la ley en juicio de amparo. Si el agraviado promueve el recurso o medio de defensa contra el primer acto aplicativo no se entenderá consentida la ley, en cambio, si opta por ir directamente al juicio de amparo, no podrá argüirse que violó el principio de definitividad puesto que, el tercer párrafo del artículo 73, fracción XII, le permite ir de inmediato al juicio de garantías.

Ahora bien, asevera el maestro Carlos Arellano García que *“si el amparo contra ley ya se fallo pero se suscita nuevo acto aplicativo, cabe la interposición de nuevo amparo, pues se trata de nuevo acto aplicativo”*<sup>47</sup>, argumentando dicho razonamiento en la circunstancia de que una sentencia

---

<sup>47</sup> Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo, Porrúa, 2a edición, México, 1983.

de amparo no puede producir efectos respecto de actos nuevos que no han sido materia de amparo anterior. Ciertamente que la ley ya fue examinada en amparo anterior pero, respecto de actos aplicativos diferentes, fundando su postura en lo previsto por el primer párrafo del artículo 76 de la Ley de Amparo, y por lo tanto, a juicio del propio autor, el nuevo amparo no puede sobreseerse con base en la fracción IV del artículo 73 de la Ley de Amparo y en la fracción III del artículo 74 del mismo ordenamiento, pues se trata de diverso acto reclamado, aunque la ley sea la misma.

Respecto a la substanciación y tramitación del juicio de amparo contra ley, tal y como lo prevé el artículo 114 de la Ley de Amparo, debe solicitarse por escrito ante el Juez de Distrito cuando el acto reclamado se trate de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República, de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicio al quejoso. El escrito inicial de demanda debe cumplir con los requisitos que establece el artículo 116, consistentes en:

*“I.- El nombre y domicilio del quejoso o de quien promueva en su*

*nombre*, en caso de que el quejoso no promueva por propio derecho sino por un tercero que debe acreditar su personalidad;

*II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado.* En este caso no existe;

*III.- La autoridad o autoridades responsables.* El quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos del Estado a los que la Ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes. En este caso se señalan a todas y cada una de las autoridades que intervinieron en la emisión, aprobación y promulgación de la ley que se tilda de inconstitucional, como lo son: : H. CONGRESO DE LA UNIÓN, H. CÁMARA DE DIPUTADOS, H. CÁMARA DE SENADORES, C. PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CC. SECRETARIOS que hayan refrendado la ley; C. DIRECTOR DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, así como la autoridad que pretende ejecutar por medio del primer acto de aplicación la ley inconstitucional.

*IV.- La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación,* en este caso se señala la ley que se tilda de inconstitucional, precisando el o los preceptos violatorios de la Constitución o si la ley en sí es la que

transgrede la Carta Fundamental. Asimismo, el quejoso debe expresar, bajo protesta de decir verdad, los hechos o abstenciones de los que tiene conocimiento y que formaran el capítulo de antecedentes del acto reclamado en el escrito inicial de demanda.

*V.- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1º de la Ley de Amparo; esto es, que el quejoso deberá expresar razonamientos lógico jurídicos, argumentos racional y jurídicamente fundados, tanto de hecho como de derecho, respecto de la inconstitucionalidad del acto reclamado. Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha señalado que el concepto de violación debe ser la relación razonada que el quejosos ha de establecer entre los actos desplegados por las autoridades responsables y los derechos fundamentales que estime violados, demostrando, jurídicamente, la contravención de éstos por dichos actos, expresando, en el caso del amparo contra leyes, que la ley impugnada, en los preceptos relativos, conculca sus derechos públicos individuales. Por 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*

premisas.

*VI.- Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o de la Ley de Amparo, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.*

Asimismo, en cuanto tenga conocimiento el Juez de Distrito de la solicitud de amparo contra ley, éste deberá proveer al respecto admitiendo, desechando o requiriendo aclarar la demanda o exhibir copias para el traslado, en caso de que no se hayan exhibido suficientes. Admitida la demanda de amparo contra ley se notifica por oficio a las autoridades responsables para que éstas rindan su informe justificado, argumentando la constitucionalidad de la ley que se reclama, con la peculiaridad de que las autoridades que deben señalarse como responsables son todas y cada una de las que tuvieron injerencia en la aprobación y emisión de la ley inconstitucional, señalando fecha para la celebración de la audiencia constitucional y, en su caso, la tramitación del incidente de suspensión en los mismo términos que quedaron apuntados en el apartado correspondiente al juicio de amparo indirecto.

El día y hora señalados para que tenga verificativo la audiencia constitucional y si de autos se desprende que han sido rendidos los informes justificados de las autoridades responsables, ésta se llevará a cabo por el Juez de Distrito, a quien se le da cuenta con el escrito inicial de demanda, los informes justificados, el pedimento del Ministerio Público Federal, las pruebas ofrecidas por las partes, sobre las cuales se pronunciará su admisión y, una vez que hayan sido desahogadas todas y cada unas de las que se admitieran, se pasa al periodo de alegatos y sentencia.

La sentencia que se pronuncie en el juicio de amparo contra ley tendrá como efecto decretar la inconstitucionalidad de la ley reclamada o, por el contrario, que ésta no contraviene lo previsto en la Ley Suprema. Contra la resolución que decreta la inconstitucionalidad o constitucionalidad de la ley reclamada procede el recurso de revisión ante La Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal y como lo prevé el artículo 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, que establece que:

*“Es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:*

*I. Contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, cuando: a) Habiéndose*

*impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos inconstitucionales, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. . .”*

Finalmente, en el presente capítulo trataré el procedimiento de ejecución, mismo que se sustancia en común, tanto para el amparo directo como el indirecto, y que tiene como sustento legal al artículo 104 de la Ley de Amparo, que prevé

*“En los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII, VIII y IX, de la Constitución Federal, luego que cause ejecutoria la sentencia en que se concedió el amparo solicitado, o que se reciba testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, el juez, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se interpuso revisión contra la resolución que haya pronunciado en materia de amparo directo, la comunicará,*

*por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables para su cumplimiento y la harán saber a las demás partes. En casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, podrá ordenarse por la vía telegráfica el cumplimiento de la ejecutoria, sin perjuicio de comunicarla íntegramente, conforme al párrafo anterior. En el propio oficio en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia“.*

Asimismo, el artículo 105, primer párrafo, determina que si dentro de las 24 horas siguientes a la notificación la ejecutoria no quedare cumplida, de oficio o a instancia de parte, debe requerirse al superior jerárquico de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir la sentencia. Si éste no atendiere el requerimiento se requerirá, a su vez, a su superior jerárquico, si es que lo tuviere.

Ahora bien, el segundo párrafo del artículo 105, prevé el supuesto de la omisión al cumplimiento pese a los requerimientos que previamente se le fueron hechos, al señalar que:

*“cuando no se obedeciere una ejecutoria, a pesar de los requerimientos. . . , el juez de Distrito, la autoridad que haya*

*conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirá el expediente a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta ley . . . “*

Por su parte la fracción XVI del artículo 107 Constitucional prevé dos supuestos cuando haya sido concedido el amparo: que la autoridad responsable insista en la repetición del acto reclamado y; que la autoridad responsable trate de eludir la sentencia de la autoridad federal; asimismo, la propia fracción otorga la facultad a nuestro Máximo Tribunal para valorar si el incumplimiento de la sentencia es inexcusable, de ser así, la autoridad responsable será inmediatamente separada de su cargo y consignada al juez de Distrito que corresponda. Por el contrario, si fuere excusable, después de haber hecho la declaratoria de incumplimiento, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia; si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, el más Alto Tribunal procederá a destituir al contumaz y consignarlo ante juez penal.

Por otro lado, en el supuesto de que la autoridad responsable

informe al Juez de Distrito que ha acatado la ejecutoria de amparo, éste o quien haya conocido del juicio de garantías debe dictar un acuerdo dando vista al quejoso con ese informe, apercibiéndolo de que, de no desahogarlo en el termino legal concedido, se resolverá si se dio o no el cumplimiento al fallo protector. Transcurrido el término el juez dictará un acuerdo debidamente fundado y motivado, en el que decida si la sentencia de amparo fue cumplida o no. En el supuesto de que la determinación sea en el sentido de que no se ha cumplido la sentencia, se remitirá el asunto a la Suprema Corte. Por el contrario, si resuelve que la sentencia de amparo se cumplió, deberán ordenar la notificación personal al quejoso del acuerdo respectivo, a fin de que esté en aptitud de hacer valer el medio de defensa procedente.

En caso de que el quejoso no esté de acuerdo con lo resuelto sobre el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, se presentan para éste, según lo que ha establecido nuestro Máximo Tribunal, cuatro diferentes situaciones, respecto de las cuales estará en aptitud de hacer valer diferentes medio de defensa: a) que estime que no se dió en absoluto el cumplimiento, en cuyo caso procederá la inconformidad prevista en el artículo 105 de la Ley de Amparo, la que se interpondrá ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, impugnándose el acuerdo del Juez o del tribunal que tuvo por cumplida la sentencia; b) que considere que, si bien se dio el cumplimiento, éste fue con exceso o defecto, procediendo el recurso de queja ante la

autoridad jurisdiccional que corresponda; c) que estime que, habiéndose otorgado un amparo para efectos, que dejó plenitud de jurisdicción al órgano jurisdiccional responsable o dejó a la autoridad administrativa responsable en aptitud de emitir una nueva resolución, subsanando las irregularidades procesales o formales que dieron lugar a la protección constitucional, al emitirse la nueva resolución se trató de un acto nuevo, procederá el amparo, en relación con lo que resulte ajeno a la sentencia cumplimentada; d) que llegue a la conclusión de que no obstante que se dio el cumplimiento, formalmente, al emitirse una nueva resolución ésta fue esencialmente idéntica al acto reclamado en el juicio de amparo en el que se pronunció la sentencia que se pretendió cumplimentar; en este supuesto podrá promover el incidente de repetición del acto reclamado.

No obstante que el tercer párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea quien resuelva la inconformidad que exprese el quejoso en contra de la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria que concede el amparo y protección de la Justicia Federal, mediante el acuerdo 5/2001, de veintiuno de junio de dos mil uno, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, en lo conducente señala que:

*“DÉCIMO TERCERO. Que para agilizar el trámite de los incidentes de inejecución, de las denuncias de repetición del acto reclamado, así como de las inconformidades, y a fin de lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo, es conveniente que se resuelvan por los Tribunales Colegiados de Circuito distribuidos en todo el territorio nacional, aprovechando su cercanía a los justiciables para los efectos de interrumpir la caducidad de la instancia y evitar los gastos que deben erogar para acudir a esta capital para atender dichos asuntos, conservando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional”*

Asimismo, la Ley de Amparo prevé como recursos en la materia la revisión, la queja y la reclamación. Al respecto considero necesario mencionar que la palabra recurso proviene del latín *recursus*, que significa acción y efecto de recurrir, en un juicio o un procedimiento, es la facultad que se concede al interesado para reclamar una resolución que le cause algún perjuicio ante la propia autoridad que la haya pronunciado o ante otra superior.

Para el jurista Eduardo J. Couture recurso quiere decir *“regresar al punto de partida. Es un re-recorrer, correr de nuevo, el camino ya hecho. Jurídicamente la palabra denota tanto el recorrido que se hace nuevamente mediante otra instancia, como el medio de impugnación por virtud del cual se re-corre el proceso. . . Los recursos son los medios de impugnación de los actos procesales. Realizado el acto, la parte agraviada por él tiene, dentro de los límites que la ley le confiere, poderes de impugnación destinados a promover la revisión del acto y su eventual modificación”*

Entrando en materia, el primero de los recursos que contempla la Ley de Amparo es el de revisión previsto en el artículos 83 de la propia Ley al disponer:

*“Procede el recurso de revisión:*

*I. Contra las resoluciones de los jueces de distrito o del superior del tribunal responsable, en su caso, que desechen o tengan por no interpuesta una demanda de amparo;*

*II. Contra las resoluciones de los jueces de distrito o del superior del tribunal responsable, en su caso, en las cuales:*

*a) concedan o nieguen la suspensión definitiva;*

*b) modifiquen o revoquen el auto en que concedan o nieguen la suspensión definitiva; y*

*c) nieguen la revocación o modificación a que se refiere el inciso anterior;*

*III. Contra los autos de sobreseimiento y las interlocutorias que se dicten en los incidentes de reposición de autos;*

*IV. Contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito, o por el superior del tribunal responsable, en los casos a que se refiere el artículo 37 de la Ley de Amparo. Al recurrirse tales sentencias deberán, en su caso, impugnarse los acuerdos pronunciados en la citada audiencia; y*

*V.- Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.*

*La materia del recurso se limitará, exclusivamente, a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.*

*En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses, puede adherirse a la revisión*

*interpuesta por el recurrente, dentro del término de cinco días, contados a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso, la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.*

El recurso de revisión se interpone por escrito por conducto del órgano jurisdiccional que haya conocido del asunto, en el cual se expresen los agravios que cause la resolución impugnada. El plazo para la interposición del recurso es de 10 días, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida, tal y como lo prevé el artículo 86 de la Ley de Amparo. Los agravios que se expresan son los argumentos tendientes a demostrar la ilegalidad por violación a la Ley de Amparo y al Código Federal de Procedimientos Civiles o, en su caso, contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, formulándose en forma clara y precisa, mediante un análisis jurídico de los fundamentos en que se apoya la resolución recurrida, sin que puedan comprenderse

cuestiones ajenas a la litis de primera instancia.

En cuanto el juzgador de primera instancia cuenta con el escrito de revisión y las copias suficientes, debe remitir el expediente original a un Tribunal Colegiado o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda. Radicado el recurso en el órgano jurisdiccional que corresponda deberá pronunciarse sobre su admisión o desechamiento, dando vista al Ministerio Público Federal, a efecto de que haga algún pedimento si lo considera necesario, transcurrido el término concedido al Ministerio Público, se turna el asunto a un Magistrado o a un Ministro, quien lo asigna a un Secretario proyectista, quien elabora el proyecto de resolución. Hecho que sea, se procede a su discusión y votación en sesión por los integrantes del órgano colegiado que haya conocido.

Por otro lado, el último párrafo del artículo antes transcrito, prevé la revisión adhesiva. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que quien hace valer la revisión adhesiva puede expresar agravios tendientes no sólo a mejorar las consideraciones de la sentencia en la parte resolutive que le favorece, sino, también, a impugnar la parte que le perjudica, es decir, que a pesar de resultar favorable la sentencia al adherente al recurso de revisión, éste considera que la sentencia le agravia, ya sea porque las consideraciones de la misma son defectuosas, incorrectas,

o bien, porque no se examinaron correctamente las actuaciones del juicio constitucional o dejaron de valorarse algunas constancias que favorecen al sentido del fallo. Esos aspectos son, precisamente, los que deben ser objeto de los agravios del adherente del recurso.

Ahora bien, otro de los recursos previstos en la Ley de Amparo es el de queja prevista en el artículo 95 al señalar literalmente que

*“El recurso de queja es procedente:*

*I. Contra los autos dictados por los jueces de distrito o por el superior del tribunal a quien se impute la violación reclamada, en que admitan demandas notoriamente improcedentes;*

*II.- Contra las autoridades responsables, en los casos a que se refiere el artículo 107, fracción VII de la Constitución Federal, por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado;*

*III. Contra las mismas autoridades, por falta de cumplimiento del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad bajo caución conforme al artículo 136 de la Ley de Amparo;*

*IV. Contra las mismas autoridades, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal, en que*

*se haya concedido al quejoso el amparo;*

*V.- Contra las resoluciones que dicten los jueces de distrito, el tribunal que conozca o haya conocido del juicio conforme al artículo 37, o los Tribunales Colegiados de Circuito en los casos a que se refiere la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, respecto de las quejas interpuestas ante ellos conforme al artículo 98;*

*VI. Contra las resoluciones que dicten los jueces de distrito, o el superior del tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de la Ley de Amparo, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la Ley;*

*VII. Contra las resoluciones definitivas que se dicten en el incidente de reclamación de daños y perjuicios a que se refiere el artículo 129 de la ley de Amparo, siempre que el importe de aquéllas exceda de treinta días de salario;*

*VIII. Contra las autoridades responsables, con relación a los juicios*

*de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, cuando no provean sobre la suspensión dentro del término legal o concedan o nieguen ésta; cuando rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas; cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar insuficientes; cuando nieguen al quejoso su libertad caucional en el caso a que se refiere el artículo 172 de la propia ley, o cuando las resoluciones que dicten las autoridades sobre la misma materia, causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados;*

*IX. Contra actos de las autoridades responsables, en los casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso;*

*X. Contra las resoluciones que pronuncien los jueces de distrito en el caso previsto en la parte final del artículo 105 de la propia Ley; y*

*XI. Contra las resoluciones de un juez de distrito o del superior del tribunal responsable, en su caso, en que concedan o nieguen la suspensión provisional”.*

El recurso de queja es procedente contra aquellas resoluciones que no admiten recurso, ni de revisión, ni de reclamación, así como aquellas que se dictan durante la tramitación del proceso y que no sean reparables en la

sentencia definitiva. Ahora bien, podemos mencionar que en la reforma del 17 de mayo de 2000 a la Ley de Amparo se introdujo la figura de la caducidad en la ejecución de las sentencias de amparo, prevista en el artículo 113. Consecuentemente con ello, se adicionó la fracción X del artículo 95 para prever la queja contra la determinación de la caducidad.

Respecto a la tramitación de la queja, generalmente se presentan dos formas de tramitar dicho recurso, a saber: el que se refiere a las fracciones de la I a la X, consistente en que una vez admitida la queja se debe requerir a la autoridad contra la que se interpuso, para que rinda un informe con justificación sobre la materia de la queja, que deberá rendir en un plazo de tres días, al término del cual, con informe o sin él, se da vista al Ministerio Público por el mismo plazo. Transcurrido que sea, se procede a dictar la resolución que proceda dentro de los tres días posteriores. Por otro lado, el trámite de queja que tenga por materia la fracción XI, es más breve e implica resolver de plano, ya que se interpone contra la concesión o negativa de la suspensión provisional. En este supuesto, el recurso se presenta ante el juez de Distrito; éste remite el escrito y las constancias necesarias al Tribunal Colegiado, para que resuelva de plano dentro de 48 horas.

El término legal que se concede para la interposición de la queja depende de la fracción en que se funde, tal y como lo prevé el artículo 97 de

la propia Ley de Amparo. Por lo tanto, podrá interponerse en cualquier tiempo siempre y cuando se trate de las fracciones II y III. El término será de cinco días, en el supuesto de las fracciones I, V, VI, VII, y IX y, finalmente, el plazo de 24 horas se actualiza en el supuesto de la fracción XI. Asimismo, el juzgador ante quien se presente la queja depende de la fracción en que se funde el recurso de queja.

El tercer recurso previsto en la Ley de Amparo es el de Reclamación, previsto en el artículo 103 de la propia Ley al señalar que *“el recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o por los Presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito. . .”*

Dicho recurso se interpone por escrito mediante el cual la parte promovente expresa los agravios que le cause el acuerdo impugnado, dentro de los tres días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo combatido. Asimismo, el órgano jurisdiccional que conocerá el fondo del asunto resolverá, de plano, el recurso, en los quince días siguientes a la interposición del mismo.

Nuestro máximos Tribunales Colegiados, al respecto, han previsto que de una interpretación sistemática que se haga de los artículos 103 de la

Ley de Amparo y 37, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que el recurso de reclamación contemplado en el primero de los numerales antes mencionados se tramita en los siguientes términos: el recurso de reclamación única y exclusivamente es procedente contra acuerdos de trámite decretados por el Presidente del Pleno o Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o de los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que excluye su procedencia contra cualquier resolución pronunciada en Pleno por el órgano colegiado respectivo. El término para su interposición es de tres días, contados a partir de la notificación del decreto impugnado, el cual se deberá presentar por escrito, conteniendo cuando menos los siguientes elementos esenciales: a) identificación del acuerdo combatido, b) agravios hechos valer; y c) firma del promovente; la presentación del escrito de reclamación se hará directamente ante la oficina de correspondencia del órgano colegiado cuyo Presidente emitió el auto impugnado; una vez publicado y admitido el recurso de reclamación se turnará el asunto al Magistrado relator, en términos del artículo 184 de la Ley de Amparo, pudiendo nombrarse como ponente, inclusive, al Presidente del Tribunal Colegiado que suscribió el acuerdo combatido; el recurso de reclamación deberá ser resuelto dentro de los quince días siguientes, contados a partir de la interposición del mismo, ya sea declarándolo infundado, que implica confirmar el sentido y alcances del auto de Presidencia; o fundado, que trae como consecuencia dejar aquél sin efectos,

decretando en la misma resolución la determinación definitiva adoptada por el tribunal y la resolución recaída al recurso de reclamación es inatacable, en términos de lo previsto por los artículos 354 y 356, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

## **Capítulo IV. ARTÍCULO 16 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

El cuarto y último capítulo del presente trabajo se denomina “ARTÍCULO 16 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”, ya que en él se hace un estudio minucioso para argumentar los motivos por los que resulta inconstitucional el precepto legal antes invocado, para lo cual, en primer término, realizaré un análisis del artículo en comento, vinculándolo con el estudio de las garantías de audiencia y de legalidad; posteriormente se analizará lo previsto en la Ley Suprema respecto a la responsabilidad de los Servidores Públicos para, finalmente, consultar la ley que sanciona la responsabilidad penal en que incurre el Servidor Público.

### **IV.1 Análisis del Artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

En cuanto al análisis del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, este precepto legal se ubica en el TÍTULO SEGUNDO de la Ley en comento, denominado

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS; el CAPÍTULO que comprende al precepto en estudio es el II. denominado QUEJAS O DENUNCIAS, SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PROCEDIMIENTOS PARA APLICARLAS. El artículo que se analiza, literalmente señala que:

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

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

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

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

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

*Federación.*

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

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

Ahora bien, en primer término el artículo a estudio establece las reglas que deben observarse para la imposición de las sanciones previstas

en la Ley, así tenemos, que la amonestación, ya sea pública o privada al servidor público la impondrá la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y quien tendrá la obligación de ejecutarla lo será el jefe inmediato del servidor público sancionado. Por lo que hace a la suspensión o la destitución de puesto, será impuesta también por quien instaure el procedimiento administrativo de responsabilidad, sea la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada por el titular de la dependencia o entidad a la que el servidor público preste sus servicios; respecto a la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión en la administración pública la impondrá quien instaure el procedimiento disciplinario ejecutándose en los términos de la propia resolución sancionadora y, finalmente, las sanciones económicas se impondrán por quien haya instaurado el procedimiento administrativo, siendo ejecutadas por la Tesorería de la Federación. Cabe señalar que las sanciones impuestas al servidor público deben ser ejecutadas hasta en tanto queden firmes y causen estado, ya que las mismas son impugnables mediante el recurso de revocación ante la propia autoridad sancionadora, dentro de los quince días siguientes a la notificación o, mediante el juicio contencioso administrativo del cual conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la notificación, tal y como lo prevé el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

Servidores Públicos. Asimismo, es conveniente mencionar que respecto a las sanciones económicas ya impuestas, éstas constituirán un crédito fiscal a favor del erario federal, haciéndose efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, las cuales tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a la materia, tal y como lo prevé el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ahora bien, el sexto párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé que, cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que éstos oculten, enajenen o dilapiden sus bienes, “a juicio de la autoridad que instaure el procedimiento administrativo de responsabilidad”, solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento, proceda al embargo precautorio de los bienes del presunto responsable, a fin de que se garantice el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida, situación que, a mi juicio, es por demás inconstitucional y se contrapone a lo previsto en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se viola, en perjuicio del servidor público sujeto al procedimiento administrativo de responsabilidad, lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Ley Suprema, que consagran la garantía de seguridad jurídica, genérica de

las de audiencia, legalidad y debido proceso.

La segunda parte del sexto párrafo prevé que, impuesta la sanción económica, el embargo precautorio que haya efectuado la Tesorería de la Federación a petición de la autoridad que instauró el procedimiento de responsabilidad, se convertirá en definitivo, procediéndose en términos del artículo 30 de la propia Ley.

Finalmente, el artículo que se comenta dispone que el incumplimiento por parte de la autoridad ejecutora de las sanciones impuestas al servidor público sancionado, también constituirá causa de responsabilidad administrativa atribuible al servidor encargado de la ejecución de la sanción.

Ahora bien, para lo que interesa al estudio del presente trabajo, el sexto párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es inconstitucional, en virtud de que en dicho párrafo se prevé un embargo precautorio, que podrá decretarse en cualquier fase del procedimiento administrativo de responsabilidad, y que, a “juicio” de la autoridad instauradora del procedimiento su ejecución sea solicitado a la Tesorería de la Federación. Esto es así, toda vez que el embargo precautorio levantado en contra del servidor público, con

fundamento en este artículo viola, en su perjuicio, las garantías de seguridad jurídica, genérica de las de legalidad, audiencia y debido proceso que contemplan para todo gobernado los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como lo estudiaremos más adelante.

#### **IV.2 Violaciones constitucionales del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

##### **a) Garantía de Audiencia**

La garantía de audiencia se encuentra prevista en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al disponer que:

*“ARTICULO 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

*Nadie podrá ser **privado** de la vida, de la libertad o **de sus propiedades, posesiones o derechos**, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

*El los juicios del orden criminal queda, prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no este decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.*

*En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”*

Ahora bien, en el precepto constitucional antes transcrito se contemplan, intrínsecamente como garantías constitucionales, las de irretroactividad legal, la de audiencia, la de legalidad en materia judicial civil y judicial administrativa y la de legalidad en materia judicial penal.

Por lo que respecta a la garantía de audiencia que interesa al presente trabajo y que se encuentra prevista en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, se contienen, como requisitos integrantes de esta garantía que: en contra de la persona, a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio; que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos; que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento y; que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo

al juicio.

Siguiendo con el estudio a la garantía de audiencia, tenemos que dicha garantía se encuentra consagrada para todo individuo en términos de lo dispuesto por el artículo 1º. de la propia Constitución. Asimismo, encontramos que en la garantía constitucional que se estudia se encuentra inmerso un acto de privación. Al respecto dice el maestro Burgoa que *“la privación es la consecuencia o el resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una merma o menoscabo de la esfera jurídica del gobernado, determinados por el egreso de un bien, material o inmaterial (derechos), constitutivo de la misma, así como la impedición para ejercer un derecho”*<sup>48</sup>

Asimismo, encontramos que la garantía de audiencia inmersa en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional presenta, como requisitos esenciales para su entero cumplimiento, que: exista un juicio previo al acto de privación de los bienes jurídicamente tutelados por esta garantía y que son: la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos; que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; que en dicho juicio se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y que la decisión jurisdiccional se encuentre ajustada a las leyes vigentes con anterioridad al hecho que motivó el juicio. En este orden de ideas, sí dejare de contemplarse

---

<sup>48</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, “Las garantías individuales” 31 edición, Porrúa, México, 1999.

alguno de los requisitos que contemplan esta garantía se entiende que se viola su cumplimiento, ya que en el precepto a estudio se encuentra consagrado para todo gobernado una verdadera y sólida protección a sus bienes jurídicos integrantes de su esfera subjetiva de derecho.

En tal virtud, para que la privación de cualquier bien tutelado por el artículo 14 de la Constitución, como lo son: la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos, sea jurídicamente válida, es necesario que dicho acto se encuentre precedido de la función jurisdiccional, la cual debe ser ejercida mediante un procedimiento, en el que el afectado tenga la posibilidad de producir su defensa. Para efectos del artículo que se estudia, se entiende por “juicio”, aquél procedimiento en el que se realice una función jurisdiccional tendiente a la dicción del derecho en un positivo y real conflicto jurídico (resolución jurisdiccional, fallo o sentencia).

Siguiendo con el mismo orden de ideas, desde el punto de vista de los efectos del acto de privación, el procedimiento a que nos hemos referido puede substanciarse ante autoridades materialmente jurisdiccionales, o materialmente administrativas, o formal y materialmente judiciales, entendiéndose por autoridad jurisdiccional material aquella cuyas funciones primordiales y normales propendan a la dicción del derecho mediante la solución de los conflictos respectivos, de acuerdo con la competencia legal

que tenga. En cambio, una autoridad administrativa material, sólo por modo excepcional desempeña funciones jurisdiccionales, ya que su actividad general y principal gira en torno a la realización de actos substancialmente administrativos. Finalmente, una autoridad es formal y materialmente jurisdiccional, cuando su actuación principal estriba en decir el derecho.

A mayor abundamiento, desde el punto de vista de los efectos de la privación, el juicio de que habla el artículo 14 constitucional, en su segundo párrafo, se traduce en un procedimiento que, válidamente, puede desenvolverse ante las autoridades en las siguientes hipótesis:

a) Ante autoridades materialmente jurisdiccionales (aunque su índole formal sea administrativa), cuando el bien materia de la privación salga de una esfera particular para ingresar a otra esfera, generalmente también particular (juicios civiles y de trabajo).

b) Ante autoridades materialmente administrativas, en caso de que el bien objeto de la privación ingrese a la esfera del Estado o cuando dicha privación tienda a satisfacer, coercitivamente, una prestación pública individual nacida de relaciones de supra a subordinación.

Ahora bien, cuando se trate de un acto administrativo de autoridad o

imperio que importe la privación, en detrimento del gobernado, de alguno de los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 constitucional, el juicio o procedimiento a que este precepto alude en su segundo párrafo, es susceptible de ventilarse, de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables, ante las mismas autoridades de las que provenga dicho acto o ante sus superiores jerárquicos. Por lo tanto, dicho procedimiento debe instituirse legalmente como medio para que el gobernado formule su defensa antes de que se realice en su perjuicio el acto administrativo de privación, ya que, antes de éste debe brindarse la oportunidad defensiva para cumplir con la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución. En consecuencia, cuando una ley administrativa faculte a la autoridad de que se trate, para realizar actos de privación en perjuicio del gobernado, sin consagrar un procedimiento defensivo previo, se estará en presencia de una violación a la garantía de audiencia, aunque la propia ley estatuya recursos o medios de impugnación del mencionado acto.

c) Ante autoridades judiciales, que lo sean formal o materialmente hablando; cuando el bien materia de la privación sea la vida o la libertad personal y, en general, cuando se trate de la materia penal, con apoyo en lo previsto por el artículo 21, primera parte, de la Constitución.

Respecto al requisito que prevé la garantía de audiencia, consistente

en el juicio previo al acto de privación, deben observarse o cumplirse las formalidades procesales esenciales, lo cual implica la oportunidad de defensa para que la persona que vaya a ser víctima de un acto de privación externe sus pretensiones opositoras al mismo, lo que se traduce en diversos actos procesales, siendo el principal la notificación al presunto afectado de las exigencias del particular o de la autoridad, en sus respectivos casos, tendientes a la obtención de la privación. Posteriormente, debe concedérsele la oportunidad de probar los hechos en los que finque sus pretensiones opositoras

Finalmente, respecto a que el fallo o resolución culminatoria del juicio o procedimiento, deba pronunciarse conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, es decir, al que constituya la causa eficiente de la privación, es decir, que se corrobora la garantía consagrada en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, correspondiente a la de no retroactividad legal en perjuicio de persona alguna.

Ahora bien, por regla general todo gobernado, frente a cualquier acto de autoridad que importe privación de alguno de los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 constitucional, goza del derecho público subjetivo de que se le brinden las oportunidades defensivas y probatoria antes de que se realice en su perjuicio el acto privativo. Sin embargo, se consignan

algunas excepciones al goce de la garantía de audiencia, mismas que deben consignarse en la Constitución, atendiendo a la circunstancia de que, por significar limitaciones a los derechos públicos individuales del gobernado, la fuente formal única de las mismas es la Ley Suprema. Así tenemos que, principalmente, se encuentran como excepciones a dicha garantía las siguientes:

a) La que se prevé en el artículo 33 de la Constitución, en el sentido de que los extranjeros que juzguen o estime indeseables el Presidente de la República, pueden ser expulsados del país, sin juicio previo,

b) La que se desprende del artículo 27 constitucional en lo referente a las expropiaciones por causa de utilidad pública, conforme al cual el Presidente de la República o los gobernadores de los Estados, en sus respectivos casos, pueden, con apoyo en las leyes correspondientes, dictar el acto expropiatorio antes de que el particular afectado produzca su defensa, la que, sin embargo, puede ser previa, según lo consigne el ordenamiento que regule dicho acto de autoridad, puesto que el párrafo segundo de la fracción VI de dicho precepto remite a la legislación secundaria, federal o local, “la determinación de los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada” y de acuerdo con la que “la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente”.

c) La Suprema Corte ha establecido otra excepción o salvedad a la garantía de audiencia en materia tributaria, en cuanto que antes del acto que fije un impuesto, la autoridad fiscal respectiva no tiene la obligación de escuchar al causante. También ha estimado, en congruencia con esta idea, que las leyes fiscales no deben necesariamente consignar ningún procedimiento para que, conforme a él, se brinde oportunidad a los sujetos tributarios para discutir los impuestos, derechos o aprovechamientos antes de que estas prestaciones se señalen en cada caso. El fundamento que se aduce a esta excepción o salvedad consiste en consideraciones de política fiscal, basadas en la naturaleza misma de las prestaciones mencionadas.

La naturaleza de un tributo, así como su cobro, se traducen en prestaciones de dar que se imponen a los causantes sin que en sí mismas impliquen la desposesión de un derecho o de un bien que se comprenda dentro de su esfera jurídica. Si estas prestaciones no se realizan o hacen efectivas, la autoridad fiscal ejercita la facultad económico-coactiva, la cual culmina con el remate y adjudicación de los bienes o derechos del causante que se hayan secuestrado administrativamente para asegurar los intereses fiscales. Tales actos sí revisten el carácter de actos de privación, pues mediante ellos se reduce o merma la esfera jurídica del sujeto contra quien se hubiesen ejecutado, por esta causa, antes de que se efectúen sí debe

otorgarse al causante que ha incurrido en impago de las prestaciones fiscales, las oportunidades defensiva y probatoria en que radica la esencia de la garantía de audiencia, sin que ésta deba ser observable con antelación al señalamiento del tributo y a su cobro, con el cual se inicia el desempeño de la citada facultad.

d) Tampoco es observable la garantía de audiencia, tratándose de órdenes judiciales de aprehensión, salvedad que se deriva del mismo artículo 16 constitucional, cuyo precepto, al establecer los requisitos que el libramiento de aquéllas debe satisfacer, no exige que previamente a él se oiga al presunto indiciado en defensa, pues únicamente determina que dichas órdenes estén precedidas por alguna denuncia, acusación o querrela, respecto de un hecho que legalmente se castigue con pena corporal, apoyada en declaración que haga probable la responsabilidad del inculpado.

e) Otra salvedad a la garantía de audiencia es la que concierne a la materia agraria, en cuanto que los propietarios o dueños de predios afectables por dotación de tierras, bosques y aguas en favor de núcleos de población, no deben ser escuchados en defensa por las autoridades respectivas antes de que se dicte el mandamiento de posesión provisional del gobernador de la entidad federativa de que se trate y se pronuncie la resolución presidencial que decrete la dotación aludida.

f) Igualmente, otra excepción a la garantía de audiencia, lo es en materia de alimentos que constituyen créditos preferentes, así como, en el caso del embargo precautorio, cuando se levante en procedimientos donde se pretende garantizar un adeudo justificado en un documento que traiga aparejada ejecución.

### **b) Garantía de Legalidad**

La garantía que ahora estudiaremos es la de legalidad que se encuentra contemplada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que literalmente dispone:

*“ARTÍCULO 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

*No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del*

*indiciado.*

*La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.*

*En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y esta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.*

*Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motivaron su proceder.*

*En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.*

*Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad*

*judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.*

*En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.*

*Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte a la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de*

*materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.*

*Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.*

*La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.*

*La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.*

*En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial*

*correspondiente.”*

Para el estudio de la garantía de legalidad, consagrada para todo gobernado en el artículo antes transcrito, únicamente analizaremos lo que interesa al presente trabajo, toda vez que el alcance protector de dicho artículo es muy extenso. Procediendo al análisis de la primera parte del artículo 16 constitucional, que textualmente dispone:

*“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”*

Ahora bien, encontramos que el titular de dicha garantía, interpretándose a contrario sensu la disposición constitucional antes señalada, lo es todo gobernado, es decir, todo sujeto cuya esfera jurídica sea susceptible de ser objeto de algún acto de autoridad, mismo que consiste en una simple molestia, o sea, en una mera perturbación o afectación a cualquiera de los bienes jurídicos mencionados en dicho precepto, cuyo alcance protector, a través de ese elemento, es mucho más amplio que la tutela que imparte al gobernado el artículo 14 constitucional mediante las garantías de audiencia y de legalidad consagradas en sus párrafos segundo,

tercero y cuarto. En efecto, si la garantía de audiencia sólo es operante frente a actos de privación, es decir, respecto a actos de autoridad que importen una merma o menoscabo a la esfera de la persona o una impedición para el ejercicio de un derecho, resulta que es ineficaz para condicionar la actividad de las autoridades que no produzcan las aludidas consecuencias. Por ello, cuando no se trate de actos de privación en sentido estricto ni de actos jurisdiccionales penales o civiles, sino de actos de mera afectación de índole materialmente administrativa, las garantías condicionantes son las consagradas en la primera parte del artículo 16 de la Constitución. Es decir, los actos de autoridad que necesariamente deben supeditarse a las exigencias que establecen las garantías consagradas en la primera parte del artículo 16 constitucional, son:

- a) En actos materialmente administrativos que causen al gobernado una simple afectación o perturbación a cualquiera de sus bienes jurídicos, sin importar un menoscabo, merma o disminución de su esfera subjetiva de derecho ni una impedición para el ejercicio de un derecho (actos de molestia en sentido estricto);
- b) En actos materialmente jurisdiccionales penales o civiles, comprendiendo, dentro de este último género, a los mercantiles, administrativos y del trabajo (actos de molestia en sentido lato);

- c) En actos estrictos de privación, independientemente de su índole formal o material; es decir, en aquellos que produzcan una merma o menoscabo en la esfera jurídica subjetiva de la persona o la aludida impedición (actos de molestia en sentido lato).

Por lo que hace a los bienes jurídicos tutelados por la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional encontramos que, dentro de la esfera subjetiva del gobernado, son: su misma persona, en los siguientes casos: cuando se le restringe o perturba su actividad o individualidad psicofísica propiamente dichas e, inclusive, su libertad personal, cuando tal restricción o perturbación concierne a su capacidad jurídica de adquirir derechos y contraer obligaciones (libertad de contratación y, tratándose de personas morales, al reducirse o disminuirse las facultades inherentes a su entidad jurídica, impidiendo o limitando el ejercicio de su actividad social; a su familia, el cual recae en los derechos familiares del gobernado, entendiéndose por tales todos los que conciernan a su estado civil, así como a su situación de padre, de hijo, etc.; a su domicilio, entendiéndose como tal el sitio donde la persona resida realmente; es decir, donde tenga establecida su casa-habitación, en cuyo caso la perturbación necesariamente debe recaer en los bienes u objetos que dentro de ella se encuentren; a sus papeles, teniendo, como tales, todos los documentos de una persona en los cuales conste un hecho o acto jurídico y; a sus posesiones, entendiéndose

por tales todos los bienes muebles e inmuebles que se encuentren bajo el poder posesorio de una persona, pudiendo ser el afectado, tanto el poseedor originario, como el derivado, pero nunca el simple detentador. Análogamente a lo que acontece tratándose de la contravención a la garantía de audiencia implicada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, la violación a las garantías de seguridad jurídica consignadas en el artículo 16 de la Ley Fundamental, cuando el acto de molestia afecta las posesiones del gobernado, sólo debe suscitar la cuestión de determinar si dicho acto de autoridad se ajustó o no a las exigencias en que tales garantías se traducen, sin poderse discutir ni dirimir controversias que versen sobre la legitimidad o ilegitimidad, perfección o imperfección, realidad o apariencia de una determinada posesión originaria o derivada, ya que el juicio de amparo, que por infracción al mencionado artículo 16 se promueva, no es el conducto idóneo para resolver conflictos posesorios, como tampoco lo es cuando se entabla por inobservancia de la garantía de audiencia.

Asimismo, el acto de molestia a que se refiere el artículo 16 constitucional debe dimanar de autoridad competente, entendiéndose como tal al conjunto de facultades con que la propia Ley Suprema inviste a determinado órgano del Estado, de tal suerte que, si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita integrada por tales facultades, viola la expresada garantía, así como en el

caso de que, sin estar habilitada constitucionalmente para ello, causa una perturbación al gobernado en cualesquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto. La garantía de competencia constitucional excluye la legitimidad o competencia de origen de las autoridades, haciendo improcedente el amparo que contra actos realizados por órganos o funcionarios ilegalmente integrados, nombrados o electos, se pretenda promover.

La eficacia jurídica de la garantía de legalidad que se estudia reside en el hecho de que por su mediación se protege todo el sistema de derecho objetivo de México, desde la misma Constitución hasta el reglamento administrativo más minucioso. Mediante la garantía de legalidad se condiciona que todo acto de molestia debe encontrarse debidamente fundado y motivado, es decir, el acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado, realizados por la autoridad competente, deben no sólo tener una causa o elemento determinante, sino que éste sea legal, o sea, fundado y motivado en una ley en su aspecto material; esto es, en una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas.

Siguiendo el orden de ideas, la fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite. Asimismo, la exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condiciones: en que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo; en que el propio acto se prevea en dicha norma; en que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan; en que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

Por su parte la motivación legal implica la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos, para adecuar una norma jurídica legal o reglamentaria al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe aducir los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de dicho caso para que éste se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos

normativamente. La mención de esos motivos debe formularse precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de que el afectado por el acto de molestia pueda conocerlos y estar en condiciones de producir su defensa.

Ahora bien, la debida fundamentación y motivación legales deben necesariamente concurrir en el caso concreto para que no implique una violación a la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16 de la Ley Suprema, siendo, en consecuencia, que se contraviene lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, cuando el acto de molestia no se apoye en ninguna ley o en el caso de que, existiendo ésta, la situación concreta respecto a la que se realice dicho acto de autoridad, no esté comprendida dentro de la disposición general invocada.

Finalmente, para que se satisfaga la garantía formal del mandamiento escrito no basta que éste se emita para realizar algún acto de molestia en alguno de los bienes jurídicos que menciona el artículo 16 constitucional, sino que es menester que al particular afectado se le comunique o se le dé a conocer por escrito.

#### **IV.3 Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonio del Estado.**

Respecto al estudio del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podemos señalar que es este título de la Ley Fundamental el que regula lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, contemplando los artículos 108 al 114, mismos que señalan literalmente lo siguiente:

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

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

*Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales, los magistrados de los Tribunales*

*Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.*

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

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

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

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

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

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

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

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

*Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá*

*formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.”*

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

*Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y,*

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

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

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

*Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las*

*diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.*

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

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

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

*misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.*

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

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

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

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

*El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria*

*el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.*

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

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

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

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

*Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones*

*propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.”*

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

*“ARTÍCULO 114.- El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público*

*desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.*

*La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.*

*La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”*

Brevemente es conveniente mencionar que en los artículos anteriormente transcritos en primer término se dispone quienes son considerados como servidores públicos y, en segundo lugar se prevé como se mencionó al principio del presente trabajo, los tipos de responsabilidad que puede atribuírsele a los servidores públicos, esto es, la responsabilidad

política, penal, administrativa y civil. Asimismo, en lo que interesa al presente trabajo es conveniente mencionar que el artículo 113 de la Constitución ordena que la ley reglamentaria sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, en este caso la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, determinarán las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, las obligaciones de todo servidor público a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; asimismo, prevé que dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación. Por lo que hace a las sanciones económicas, deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. A lo anteriormente señalado es conveniente hacer notar que, en el precepto antes referido únicamente dispone que, en cuanto a las sanciones económicas, éstas deben establecerse equitativamente a los beneficios económicos que haya obtenido el responsable con los respectivos daños y perjuicios patrimoniales causados por su conducta, pero que dicha sanción económica no podrá exceder de tres tantos del beneficio obtenido, daños y perjuicios

patrimoniales causados, sin que en dicho precepto constitucional se prevea la posibilidad de levantar embargo alguno en contra del responsable a fin de garantizar el pago de la multicitada sanción económica, medida precautoria que no se encuentra regulada en ninguno de los preceptos anteriormente transcritos. Por lo tanto, el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos resulta inconstitucional, toda vez que es de explorado derecho que una ley reglamentaria no puede estar por encima de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; menos, aún, ir más allá de lo que ésta prevea.

#### **IV.4 Libro Segundo, Título Décimo del Código Penal Federal, Delitos cometidos por Servidores Públicos.**

Ahora es el turno de estudiar lo que el Código Penal Federal regula respecto a la responsabilidad penal atribuible a un servidor público, la que, como ya se dijo en capítulos anteriores, puede concurrir, tanto con la responsabilidad administrativa, como con la responsabilidad civil o, incluso, la responsabilidad política. El Título que reglamenta la responsabilidad penal de los Servidores Públicos contempla los delitos cometidos por éstos en el ejercicio de sus funciones, así como las sanciones aplicables a cada caso.

En primer término, es conveniente señalar que el capítulo I del Título

a estudio prevé, en el artículo 212, que “*es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial, Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales, y que, asimismo, se aplicarán las disposiciones contenidas en el Código Federal Penal, a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos y sancionados en el propio Código*”, y que son: ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito.

Ahora bien, procederé a explicar brevemente, en qué consiste cada uno de los delitos antes mencionados, según lo previsto en el propio Código Penal Federal, en los siguientes términos:

El artículo 214 prevé que “Comete el delito de ejercicio indebido de

servicio público, el servidor público que: ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales; continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido; teniendo conocimiento, por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los Poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades; por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión; teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado”; imponiéndose al servidor público que cometa este delito, penas privativas de libertad, multa, inhabilitación y

destitución del cargo, empleo o comisión que tengan encomendado.

Por su parte el artículo 215 prevé que: “Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes: cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto; cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare; cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley; cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo; cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la

autoridad correspondiente, niegue que está detenida, si lo estuviere, o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente; cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones; cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente; cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio; cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombro; o no se cumpliera el contrato otorgado; cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; y cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia dicha identificación”; este tipo penal se sanciona con pena privativa de libertad, multa, destitución e inhabilitación para el servidor público.

Asimismo, el artículo 216 señala que “cometen el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga”. Al respecto es conveniente mencionar que para que se tipifique este delito es necesario una coalición entendiéndose que deben ser por lo menos dos, existiendo como excepción aquellos trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o el derecho de huelga. Las sanciones aplicables para la comisión de este delito consisten en privación de la libertad, multa, destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión público.

*“El artículo 217 prevé que “comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:*

*I.- El servidor público que indebidamente:*

- a) otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;*
- b) otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido*

*económico;*

- c) otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, y del Distrito Federal; y*
- d) otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.*

*II.- Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hace referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas; y*

*III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.”*

Las sanciones aplicables para la comisión de uso indebido de atribuciones y facultades por parte de un servidor público son: pena privativa de libertad, multa, destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Por su parte el artículo 218 dispone que “comete el delito de concusión el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley”; este tipo penal es sancionado con pena privativa de libertad, multa, destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El artículo 219 señala que “comete el delito de intimidación: el servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y; el servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vinculo familiar, de negocios o afectivo”; imponiéndose como sanciones por la comisión de este delito prisión, multa, destitución o inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Seguendo con el mismo estudio el artículo 220 prevé que “comete el delito de ejercicio abusivo de funciones: el servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte; y el servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción”. Sancionándose la comisión de este delito con prisión, multa, destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Otro delito imputable a un servidor público se encuentra previsto y

sancionado en el artículo 221 que señala “comete el delito de tráfico de influencias: el servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión; cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior; y el servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 del Código Penal Federal”, y se sanciona con prisión, multa, destitución e inhabilitación para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos.

Otro delito previsto y sancionado es el de cohecho y el artículo 222 prevé al respecto que “comete el delito de cohecho: el servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones; y el que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus

funciones”. Se aplica como sanciones para la comisión de este delito, prisión, multa, destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión público y que el dinero o dádiva que reciba se aplicarán en beneficio del Estado.

También el artículo 222 bis prevé el delito de cohecho a servidores públicos extranjeros al disponer que “. . . con el propósito de obtener o retener para sí o para otra personas ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios: a un servidor público extranjero para que gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión; a un servidor público extranjero para llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión; o a cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último”. Imponiéndose las mismas sanciones prevista en el artículo 222.

Otro delito previsto y sancionado por el Código Penal Federal

atribuible a un servidor público es el contemplado en el artículo 223 que dispone “comete el delito de peculado: todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa; el servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona; cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades; y cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó”. Sancionándose con prisión, multa, destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Por último, otro delito cometido por un servidor público es el de enriquecimiento ilícito previsto y sancionado en el artículo 224 que señala “se

sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiera acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Incurrir en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiriera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma ley, a sabiendas de esta circunstancia”. Imponiéndose como sanciones el decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prisión, multa, destitución e inhabilitación del servidor público para desempeñar otro empleo, cargo o comisión en la Administración Pública.

Ahora bien, como podemos apreciar, en materia de responsabilidad penal imputable a los servidores públicos, además de las penas privativa de libertad y multa que comúnmente se prevén en el Código Federal Penal, prevé la destitución e inhabilitación del servidor público para que desempeñe otro empleo, cargo o comisión en la Administración Pública; esto en virtud de la gravedad de la responsabilidad.

Siguiendo el mismo orden de ideas es de concluirse que el medio jurídico de defensa que tiene el servidor público para combatir la determinación del embargo precautorio, fundándose para ello en el sexto párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es el juicio de Amparo contra ley, que deberá promover dentro de los 15 días siguientes a la notificación de dicha determinación, mismo que se substancia ante el Juez de Distrito, solicitando obviamente, el otorgamiento de la suspensión provisional y en su momento la definitiva a fin de que, no se afecte la esfera jurídica del servidor público sujeto al procedimiento administrativo; los requisitos que debe satisfacer la demanda de amparo serán los previstos en el artículo 166 de la Ley de Amparo, señalándose desde luego, como acto reclamado y primer acto de aplicación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por la aplicación en su perjuicio de lo dispuesto por el sexto párrafo del artículo 16 de la Ley Administrativa.

Finalmente, es de concluir en el presente trabajo que lo dispuesto en el sexto párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es aplicable en cualquier fase del procedimiento administrativo, entendiéndose éste desde el auto que inicie dicho procedimiento hasta antes que se pronuncie la resolución definitiva, ya que por disposición expresa del propio numeral; impuesta la sanción el

embargo precautorio se convertirá en definitivo, situación que como también ya ha sido mencionada resulta ilegal la ejecución de dicha resolución sancionadora sin que ésta revista el carácter de firme o ejecutoriada, previendo el propio ordenamiento administrativo su ejecución aún cuando no tenga esa firmeza.

El razonamiento lógico jurídico que la suscrita sostiene para acreditar las violaciones constitucionales del sexto párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos consiste en:

La resolución que ordene embargo precautorio, fundándose para ello en lo previsto por el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, emitida, ya sea por la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y se pretenda ejecutar por la Tesorería de la Federación, viola en perjuicio del servidor público lo dispuesto por los artículos 1º, 14, 16, y 113 de la Ley Suprema, ya que el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues dicho precepto legal es notoriamente **INCONSTITUCIONAL** y violatorio de las garantías de seguridad jurídica, genérica de las de audiencia, debido

proceso y legalidad, tuteladas por los artículos 14 y 16 Constitucionales, en atención a los siguientes razonamientos y fundamentos de derecho:

El artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que, “. . . *todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que la misma establece.*”

Por su parte, y conforme a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, que establece que, para que se justifique todo acto de autoridad que entrañe una privación de los valores que jurídicamente protege dicho mandamiento, como lo son la vida, la libertad, la propiedad, posesiones o derechos del gobernado, es necesario que, antes de verificarse dicho acto de autoridad, se siga en contra del afectado, un juicio ante tribunales previamente establecidos, y en el que deberán cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento, así como, también, habrán de aplicarse preceptos de una ley ya establecida, vigente al momento de llevarse a cabo tal acto de autoridad, procedimiento durante el cual, siendo requisito esencial del mismo, darse al gobernado la oportunidad de ser escuchado en defensa de sus derechos y, por tanto, en el que habrán de recibirse sus probanzas.

Asimismo, atento a lo dispuesto en la primera parte del artículo 16 de la Constitución General de la República, en relación con el contenido del ya aludido segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal, mediante los mandamientos antes citados se tutela la garantía de legalidad, la que, a su vez, consagra la de mandamiento escrito, de emisión del acto por autoridad competente, de motivación, de fundamentación, de acreditamiento de la causa legal del procedimiento. En otros términos, conforme a lo dispuesto por el segundo párrafo del citado artículo 14 de la Carta Magna, todo acto de autoridad deberá de llevarse a cabo con sujeción a preceptos legales ya existentes en el momento de su realización.

Igualmente, conforme a lo dispuesto por la primera parte del artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto gubernativo emitido por autoridad del Estado, debe contenerse en mandamiento escrito; deberá realizarse por autoridad competente; deberán expresarse los motivos por los que se lleva a cabo y, fundamentalmente, deberá referir los preceptos de la ley en que se funda para verificar tales actos; de tal suerte, que la omisión de dichos requisitos importa flagrante violación a tales garantías consagradas por el invocado artículo 16 de nuestra Ley Suprema.

Sin embargo, en el caso concreto del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, precepto legal

que se impugna y tilda de Inconstitucional, transgrede en perjuicio del servidor público sujeto al procedimiento administrativo de responsabilidad, las garantías de seguridad jurídica, genérica de las de audiencia, legalidad y debido proceso, al hacerle nugatorio su derecho de ser oído y vencido en juicio, pretendiendo se proceda a un embargo precautorio en contra del servidor público a fin de que se garantice el cobro de las sanciones económicas de las cuales todavía no existe la certeza jurídica de su imposición, sin que previamente se le conceda la garantía de audiencia, consagrada para todo gobernado en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, el citado precepto legal resulta inconstitucional, toda vez que la Ley Suprema no faculta a autoridad alguna a ejecutar embargo precautorio en contra del servidor público sujeto a procedimiento administrativo de responsabilidad, a fin de garantizar el cobro de la sanción económica que llegare a imponerse al servidor, es decir, que ni la Secretaría de la Función Pública, ni el Contralor Interno, ni el Titular del Área de Responsabilidades se encuentran facultados para decretar el embargo precautorio que prevé el sexto párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, incluso, ni la Tesorería de la Federación cuenta con esa facultad, toda vez que, como lo dispone el artículo 30 de la propia Ley Administrativa, las sanciones

económicas que se impongan, constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, mismas que se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Por lo tanto, si el objeto del embargo precautorio que prevé el sexto párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse al servidor público, la Tesorería de la Federación no se encuentra legalmente facultada para ejecutarlo, en virtud de que el cobro de las sanciones económicas que va a garantizarse con dicho embargo aún no constituyen un crédito fiscal a favor del Erario Federal, pues aún no ha sido determinada y cuantificada la sanción económica y, aún en el supuesto de que lo haya sido, dicha sanción todavía no puede considerarse como un crédito fiscal, toda vez que es susceptible de ser impugnada en términos de la propia Ley Administrativa.

A mayor abundamiento, es conveniente señalar que el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, en ninguna parte otorga expresamente la facultad a la Tesorería de la Federación a ejecutar el embargo a que se refiere el sexto párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así las cosas, resulta por demás ilegal que la autoridad pretenda ir más allá de las facultades que expresamente le han sido conferidas.

Concluyendo, mientras la sanción económica impuesta a un servidor público derivada de un procedimiento administrativo de responsabilidad no quede debidamente ejecutoriada, ésta no constituirá un crédito fiscal a favor del Erario Federal. Por lo tanto, la Tesorería de la Federación se encuentra legalmente impedida para exigir el cobro, pues aún no se encuentra dentro de su esfera jurídica. En consecuencia, tampoco cuenta con facultades para ejecutar un embargo precautorio respecto del cual no existe la certeza jurídica de la imposición de la sanción económica, ni siquiera el monto determinado, ya que, si bien es cierto, que el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación prevé el embargo precautorio, también lo es que ésta medida cautelar de ninguna manera puede aplicarse en materia de responsabilidad administrativa del servidor público, en virtud de que en materia fiscal se prevé la medida cautelar para garantizar los créditos fiscales. Luego entonces, resulta inconstitucional el embargo precautorio previsto en el sexto párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que ni siquiera existe la certeza de que se impondrá en contra del servidor público sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa una sanción económica, ni, tampoco, se ha determinado el monto de dicha sanción.

Ahora bien, y suponiendo sin conceder que exista la certeza de la sanción económica impuesta al servidor público, así como el monto de la

misma, la Tesorería de la Federación también se encuentra legalmente impedida para decretarlo, en virtud de que la resolución que imponga una sanción económica, es susceptible de ser impugnada en términos de la propia ley administrativa; por lo que aún no constituye un crédito fiscal a favor del Erario Federal, además de que, en la garantía de legalidad que hemos estudiado y que se encuentra consagrada para todo gobernado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevé como requisito el mandamiento escrito por autoridad competente, y resulta conveniente hacer hincapié en que, en este sentido, quien solicita el embargo precautorio lo es la autoridad que instaure el procedimiento de responsabilidad, ya que a ésta el propio artículo en el párrafo sexto, ilegalmente le concede la facultad discrecional subjetiva de que, a “su juicio”, podrá solicitarlo a la Tesorería de la Federación. Luego entonces, es obvio que quien ordena dicho embargo es la autoridad que instaura el procedimiento, aunque, quien deba ejecutarla sea una diversa que no tiene intervención en el procedimiento y ante quien el afectado no ha deducido sus derechos, no obstante, que, la propia Ley de Responsabilidades prevea que las sanciones económicas constituirán créditos fiscales, para los cuales sí está legalmente facultada la Tesorería de la Federación para hacerlos efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución, en uso de sus facultades coercitivas.

En este orden de ideas, en virtud de los razonamientos antes precisados, considerando que si la Tesorería de la Federación no está legalmente facultada para decretar o, en su caso, ejecutar el embargo precautorio previsto en el sexto párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, menos aún lo está la Secretaría de la Función Pública, ni el Contralor Interno, ni el Titular del Área de Responsabilidades, por no ser éstas, autoridades judiciales, toda vez que no cuentan con facultades coercitivas. En todo caso, el precepto tildado de inconstitucional de ninguna manera los faculta para ello.

Luego entonces, es claro que el sexto párrafo del impugnado artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, resulta inconstitucional, y que, en su parte conducente, establece:

***“Artículo 16.- ... Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de***

***garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley . . .”***

En efecto, como se ha venido sosteniendo, el numeral antes transcrito es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que atenta a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 14, en relación con el párrafo primero del artículo 16 Constitucionales, ya que todo acto que afecte la esfera jurídica del gobernado, como lo es en el caso concreto, porque existe una afectación directa y personal al patrimonio del servidor público sujeto al procedimiento administrativo de responsabilidad, debe ser emitido por autoridad legalmente competente, situación que no acontece en la especie por los motivos anteriormente señalados, y, al no ser así, se permite, válidamente, advertir que el sexto párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es notoriamente inconstitucional, habida cuenta de que no puede estar una ley reglamentaria por encima de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del principio de Supremacía Constitucional previsto en el artículo 133 de nuestra

Ley Fundamental. Por ende, conforme a los argumentos y fundamentos esgrimidos en el presente trabajo, es procedente la concesión del amparo y protección de la Justicia Federal en contra de la aplicación del sexto párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por resultar contrario y conculcatorio de las garantías de seguridad jurídica, genérica de las de audiencia, legalidad y debido proceso, que consagran, para todo gobernado, los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República y, por lo tanto, es INCONSTITUCIONAL.

## CONCLUSIONES

- 1) El cimiento de la responsabilidad de los Servidores Públicos se encuentra en el concepto de democracia, pues es mediante esta forma que el gobernado los designa.
- 2) Por Servidor Público debe entenderse a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, Estatal o del Distrito Federal, quien por la naturaleza de su designación puede incurrir en responsabilidad, la cual puede ser de carácter civil, administrativa, penal o política.
- 3) A pesar de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ya regulaba la responsabilidad de los servidores públicos, no fue sino hasta el año de 1940, cuando se reglamentó por primera vez el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, con la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados.
- 4) El amparo es un medio jurídico para impugnar actos de autoridad del Estado, que afecten las garantías constitucionales del gobernado,

asimismo, preserva a favor del particular el sistema competencial existente entre autoridades Federales y Estatales; retomando la idea del maestro Burgoa, es un medio de tutela directa de la Constitución e indirecta de la legislación secundaria, esto es, control de constitucionalidad y legalidad. Se trata de un verdadero juicio autónomo y no un recurso ordinario, ya que éste es un medio de control de legalidad y el amparo es un medio de control de constitucionalidad, ya que tiene por objeto estudiar si el acto reclamado engendra una contravención al orden constitucional.

- 5) El amparo indirecto es el juicio de carácter jurisdiccional autónomo que tiene por objeto anular los actos de autoridad contrarios a la Constitución realizados en perjuicio de los gobernados; se tramita en dos instancias, por ello también se le denomina bi-instancial; la primera se tramita ante el Juez de Distrito, y la segunda ante el Tribunal Colegiado de Circuito, o en su caso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
  
- 6) Los supuestos de procedencia del juicio de amparo indirecto son: cuando se impugne la inconstitucionalidad de una ley federal o local, un tratado internacional o reglamento; en los casos de invasión de esferas, o cuando se reclaman actos de autoridad cuya ejecución

tenga como característica de imposible reparación o cuando con dichos actos posiblemente se afecte, de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales del quejoso.

- 7) A diferencia del amparo directo, en el juicio de amparo indirecto se prevé un periodo probatorio y de alegatos previos al pronunciamiento de la sentencia definitiva.
- 8) Ahora bien, con el objeto de conservar la materia de fondo del amparo, y evitar se produzcan daños irreparables o de difícil reparación al quejoso, la ley de Amparo prevé como medida cautelar la suspensión del acto reclamado, misma que procede a solicitud del interesado u oficiosamente.
- 9) Los requisitos de procedibilidad de la suspensión son: que exista la certeza del acto reclamado, que con la concesión de la suspensión no se afecte el orden público ni el interés social y que de llegarse a ejecutar el acto reclamado se causaría al quejoso un daño personal y directo de difícil reparación.

10) La sentencia de amparo indirecto puede dictarse en tres sentidos: sobreseer, lo que significa que el Juez de Distrito pone fin a la instancia, sin resolver el fondo del asunto y las causas de sobreseimiento se prevén en el artículo 74 de la Ley de Amparo; Negando el amparo y la protección, en virtud de que de las constancias que integran el juicio se desprende la constitucionalidad del acto reclamado y que por lo tanto no se violan garantías del quejoso; o en su caso, puede resolver que la Justicia de la Unión ampara y protege al quejoso, en virtud de que del estudio minucioso que haya hecho el juzgador y de las constancias de autos se desprende que el acto reclamado resulta inconstitucional, violando en perjuicio del quejoso garantías individuales. La resolución que determine conceder al quejoso el amparo y la protección de la Justicia Federal es la única que tiene ejecución, ya que tiende a anular el acto de autoridad con todos sus efectos y consecuencias.

11) El Recurso de Revisión, generalmente, es el medio de impugnar las resoluciones pronunciadas en amparo indirecto, por excepción, puede promoverse contra resoluciones pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, en Amparo Directo, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la

República y reglamentos de leyes locales expedido por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto constitucional.

12) El amparo directo, es el juicio jurisdiccional autónomo, generalmente de una sola instancia que se tramita ante los Tribunales Colegiados de Circuito y procede contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio, respecto de los cuales no proceda recurso ordinario alguno, por el que puedan ser revocadas o modificadas ya sea que las violaciones se cometan en la resolución materia del amparo o se hubieren cometido en el procedimiento correspondiente, con la condición de que se afecte la defensa del quejoso y trascienda al resultado del fallo.

13) El amparo contra ley es competencia del Juez de Distrito cuando se impugna la inconstitucionalidad de un acto o de una ley secundaria federal o local, resultado de la actuación del Congreso de la Unión o de las legislaturas locales encargadas del ejercicio de la función legislativa, así como de un tratado internacional o reglamento de observancia general, expedido por el Presidente de la República o por alguno de los gobernadores de los Estados; que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causa perjuicios al

quejoso. La sentencia pronunciada en el juicio de garantías no deroga la ley reclamada, ya que atendiendo al principio de relatividad de las sentencias que rige en el juicio de amparo, éstas sólo benefician al promovente.

14) Para el amparo contra ley se distinguen dos tipos de leyes; las autoaplicativas, son aquellas que producen efectos jurídicos desde su entrada en vigor, causando un daño personal y directo al gobernado y; las heteroaplicativas, son aquellas que por su entrada en vigor no afectan la esfera jurídica de los gobernados, sino que es necesario la aplicación de la norma jurídica a un caso concreto que afecte la esfera jurídica del gobernado, causándole un daño personal y directo.

15) La tramitación que sigue el Amparo indirecto es diferente a la que sigue el Amparo Directo, ya que en el primero el Juez de Distrito que conozca del asunto fija día y hora para la celebración de una audiencia constitucional en la que se otorga a las partes la oportunidad de ofrecer pruebas y formular alegatos antes de pronunciarse la sentencia correspondiente; en cambio, el amparo directo, se promueve ante la autoridad responsable, quien deberá rendir su informe justificado acompañando el original de la demanda de amparo y todas y cada una de las constancias del juicio natural del

que derive la resolución que se combate, por lo que ya no es necesario otorgar a las partes la oportunidad probatoria, procediéndose únicamente a turnar los autos del juicio de garantías al Magistrado relator quien elaborará el proyecto de resolución, hecho que sea, se lista para que se lleve a cabo sesión privada con los Magistrados que integran al Tribunal Colegiado de Circuito en la materia y proceda a la votación del proyecto y se pronuncie la resolución constitucional.

- 16) El amparo contra ley constituye una excepción al principio de definitividad, pues resulta optativo para el gobernado hacer valer el recurso o medio de defensa legal que exista contra el primer acto de aplicación a impugnar.
  
- 17) En amparo contra ley, será competente para resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, el Juez de Distrito; sin embargo la resolución que éste pronuncie, puede ser recurrida mediante recurso de revisión, del cual conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y no como por regla general lo hace el Tribunal Colegiado de Circuito, según lo dispuesto por el artículo 83 fracción V, en relación con el 84 de la Ley de Amparo.

18) No obstante lo dispuesto por el capítulo XII de la Ley de Amparo relativo a la ejecución de la sentencia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió el 21 de junio del 2001 el acuerdo número 5/2001, en el que se prevé que el incidente de inejecución, las denuncias de repetición del acto reclamado, así como las inconformidades sobre el cumplimiento de una ejecutoria, se resuelven por el Tribunal Colegiado de Circuito, esto es, que a pesar de que la Ley dispone sea la Suprema Corte de Justicia quien resuelva lo correspondiente, mediante el acuerdo antes aludido le delega dicha facultad a los Tribunales Colegiados de Circuito, criterio que no comparto, pues la resolución sobre el cumplimiento o incumplimiento de las ejecutorias de amparo, es facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dada la importancia que representan las sentencias de amparo, su cabal y oportuno cumplimiento implica una cuestión de orden público y de gran trascendencia para la vida jurídica-institucional del país, no sólo por el interés social que existe de que la verdad legal prevalezca, en aras de la concordia, tranquilidad y seguridad de los individuos, sino porque primordialmente, constituye la forma de hacer imperar, por sobre todas las cosas, los mandatos de la Carta Magna, que son el sustento y finalidad de nuestra organización federal.

19) En la hipótesis de que ante una sentencia ejecutoria que otorgó el amparo y, en su caso, ante las gestiones de la autoridad judicial federal correspondiente, para lograr su cumplimiento, la autoridad o autoridades responsables comuniquen que acataron la sentencia, el Juez de Distrito o el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, deberán dictar un acuerdo dando vista al quejoso con ese informe, apercibiéndolo de que, de no desahogarlo dentro de un determinado plazo, se resolverá si se dio o no el cumplimiento al fallo protector, con apoyo en el referido informe y con los demás elementos con los que se cuente. Ante la determinación del Juez de Distrito o del Tribunal Colegiado de Circuito, correspondiente, podrán presentarse para el quejoso cuatro diferentes situaciones, respecto de las cuales estará en aptitud de hacer valer diferentes medios de defensa, en caso de que no esté de acuerdo con el pronunciamiento de cumplimiento, a saber:

- a) Que estime que no se dio en absoluto el cumplimiento, en cuyo caso procederá la inconformidad prevista en el artículo 105 de la Ley de Amparo, la que se interpondrá ante la Suprema Corte de Justicia, impugnándose, obviamente, el acuerdo del Juez o del tribunal que tuvo por cumplida la sentencia;

- b) Que considere que si bien se dio el cumplimiento, éste fue con exceso o defecto, procediendo el recurso de queja ante la autoridad jurisdiccional que corresponda;
- c) Que estime que habiéndose otorgado un amparo para efectos, que dejó plenitud de jurisdicción al órgano jurisdiccional responsable o dejó a la autoridad administrativa responsable en aptitud de emitir una nueva resolución, subsanando las irregularidades procesales o formales que dieron lugar a la protección constitucional, al emitirse la nueva resolución se trató de un acto nuevo, procederá el amparo, en relación con lo que resulte ajeno a la sentencia cumplimentada;
- d) Que llegue a la conclusión de que no obstante que se dio el cumplimiento, formalmente, al emitirse una nueva resolución ésta fue esencialmente idéntica al acto reclamado en el juicio de amparo en el que se pronunció la sentencia que se pretendió cumplimentar; en este supuesto podrá promover el incidente de repetición del acto reclamado.

20) El artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es inconstitucional, porque en el sexto

párrafo se otorga una facultad discrecional a la autoridad instauradora del procedimiento, para que a su “juicio” y en cualquier fase del mismo pueda decretar un embargo precautorio en contra del servidor público, conculcando con ello la garantía de audiencia consagrada para todo gobernado en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, toda vez que no se satisfacen los requisitos que integran dicha garantía, esto es que, previo a cualquier acto de privación de los bienes jurídicamente tutelados como son: la propiedad, la posesión y los derechos; debe seguirse un juicio ante tribunales previamente establecidos, en el que se observen las formalidades esenciales del procedimiento, incluyéndose con esto la citación del servidor público sujeto a procedimiento administrativo de responsabilidad; la oportunidad de ser oído y vencido en juicio ofreciendo las probanzas que a sus intereses incumba, así como formular las alegaciones que correspondieran, para que entonces se emita la resolución que en derecho proceda, misma que por estar sujeta a la normatividad aplicable será susceptible de ser impugnada, y por lo tanto, no podrá ejecutarse mientras no tenga el carácter de definitivo.

21) Asimismo, el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es inconstitucional, porque el sexto párrafo viola en perjuicio del servidor público la garantía de

legalidad consagrada para todo gobernado en el artículo 16 Constitucional, toda vez que, con el embargo previsto en dicho numeral se pretende ejecutar un acto de molestia en el domicilio, papeles y posesiones del gobernado mediante una autoridad incompetente, como lo es la Tesorería de la Federación, pues al emitir ésta dicho acto, antes de que la resolución sancionadora en el procedimiento administrativo de responsabilidad sea firme, dicha autoridad carece de competencia para ejecutar el embargo, ya que como lo prevé la propia Ley Administrativa las sanciones económicas impuestas al servidor público constituirán un crédito fiscal, para lo cual sí es competente la Tesorería de la Federación, pero al ordenarse el embargo antes de que se imponga la sanción económica, aún no puede considerarse autoridad competente para emitir dicho acto de molestia, atendiendo al principio de que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite; por lo tanto, también carece de la debida fundamentación legal de todo acto de molestia, pues dicho órgano del Estado carece de facultades expresamente consignadas en la norma jurídica, esto es, en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, para emitirlo.

22) Igualmente, resulta inconstitucional el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en

virtud de que en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que las sanciones económicas deben establecerse equitativamente a los beneficios económicos que haya obtenido el responsable con los respectivos daños y perjuicios patrimoniales causados, por su conducta, pero dicha sanción no podrá exceder de tres tantos del beneficio obtenido, daños y perjuicios patrimoniales causados, sin que en dicho precepto constitucional se prevea la posibilidad de levantar embargo alguno para garantizar el pago de la sanción económica, siendo así que una ley reglamentaria no puede estar por encima de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, menos aún ir más allá de lo que ésta prevé.

23) Lo dispuesto en el sexto párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es aplicable en cualquier fase del procedimiento administrativo, entendiéndose esto, desde el auto que inicie dicho procedimiento hasta antes que se pronuncie la resolución definitiva, ya que por disposición expresa del propio numeral, impuesta la sanción, el embargo precautorio se convertirá en definitivo, situación que como también ya ha sido mencionada resulta ilegal la ejecución de dicha resolución sancionadora sin que ésta revista el carácter de firme o cosa juzgada, agotándose previamente los medios de defensa,

previendo el propio ordenamiento administrativo su ejecución aun cuando no tenga esa firmeza.

## BIBLIOGRAFIA

1. Arellano García, Carlos. "El Juicio de Amparo", editorial Porrúa, 2a edición, México, 1983.
2. Burgoa Orihuela, Ignacio. "El Juicio de amparo", editorial Porrúa, 40a edición, México, 2004
3. Burgoa Orihuela, Ignacio, "Las garantías individuales", editorial Porrúa, 31<sup>a</sup> edición, México, 1999.
4. Barrera Garza, Oscar, "Compendio de amparo", editorial McGraw-Hill, México, 2002
5. Bazdresch, Luis, "El juicio de Amparo", editorial Trillas, 6a. edición, México, 2000
6. Briseño, Humberto, "El amparo Mexicano", edición 1971, pag. 144
7. Burgoa Orihuela, Ignacio, "Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y amparo", editorial Porrúa, 7<sup>a</sup> edición, México, 2003

8. Carranca y Trujillo, Raúl. "Código Penal Anotado", editorial Porrúa, México, 2001
9. Castro Juventino V., "Garantías y Amparo", editorial Porrúa, México, 2000
10. Espinoza Barragán, Manuel B. "Juicio de Amparo", editorial Oxford University Press, México, 2000
11. Fix Zamudio, Héctor, "El juicio de Amparo", primera edición, 1964, pags. 137 y 138
12. Fix Zamudio, Héctor, "Ensayo sobre el derecho de amparo", editorial Porrúa - UNAM, 3a. edición, México, 2003
13. González Cosío, Arturo, "El juicio de amparo", editorial Porrúa, 6a edición, México, 2001
14. Góngora Pimentel, Genaro, "Introducción al estudio del juicio de amparo", editorial Porrúa, 4a edición, México, 1992
15. Hernández, Octavio, "Curso de Amparo", edición 1983, pag. 6
16. Martínez Morales, Rafael I. "Derecho Administrativo, primer curso", editorial Harla, México, 1991.p. 271

17. Martínez Alfaro, Joaquín. "Teoría de las Obligaciones", editorial Porrúa, México, 1989, p. 146
18. Moreno, Cora Silvestre, "Tratado del juicio de amparo", edición 1992, pag. 49
19. Noriega, Alfonso, "Lecciones de Amparo", editorial Porrúa, 7a, edición, México, 2002
20. Oliviera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo", editorial Porrúa, 7ª edición, México, 1997, p 235
21. Pacheco Pulido, Guillermo. "Juicio Político, Declaración de Procedencia y Responsabilidad Administrativa", 1ª edición, México, 1998, p.39.
22. Ruiz Torres, Humberto E. "Diccionario del Juicio de Amparo", editorial Oxford, 1a edición, México, 2005
23. Serra Rojas, Andrés. "Ciencia Política. La proyección actual de la Teoría General del Estado", editorial Porrúa, 18 edición, México, 2002, p. 591
24. Vallarta L., Ignacio, "El juicio de Amparo y el Writ of Habeans Hábeas", edición 1881, pag. 39

#### OTRAS FUENTES

25. Diccionario Jurídico Thesaurus cd-room.
26. Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española.
27. Ley de Amparo y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación, cd-room, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004.
28. La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación, cd-room, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004.

## LEGISLACIÓN

28. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
29. Ley de Amparo.
30. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
31. Código Federal Penal.
32. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 1940.

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

34. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 1982.

35. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.