

# Reseña de la Contradicción de Tesis 253/2020

*Ministro Ponente: Alberto Pérez Dayán*

*Secretario de Estudio y Cuenta: Isidro Muñoz Acevedo*

**Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

## "INTERÉS JURÍDICO DE LA PERSONA DENUNCIANTE PARA PROMOVER AMPARO INDIRECTO CONTRA LA DETERMINACIÓN DE NO INICIAR UNA INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS"

### I. Antecedentes

En octubre de 2020, se denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver, cada uno en el ámbito de su competencia, diversos amparos en revisión.

El punto jurídico a dilucidar consistió en determinar si una persona denunciante cuenta con interés para impugnar, en el juicio de amparo indirecto, la determinación de las autoridades investigadoras de no iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa, conforme a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

## II. Contradicción de criterios

Los tribunales colegiados se pronunciaron sobre un mismo problema jurídico y adoptaron criterios discrepantes al respecto:

Por un lado, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito concluyó que la decisión de no iniciar el procedimiento referido no afectaba el interés del denunciante de acuerdo con diversas jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las que se determinó que, dentro de los derechos que la ley le confiere al quejoso o denunciante, no se encuentra el de exigir que la autoridad resuelva en determinado sentido, debido a que el procedimiento administrativo no salvaguarda intereses particulares de la persona denunciante, sino la adecuada función del servidor público. Asimismo, indicó que la persona denunciante contaba con un mero interés simple para impugnar en el amparo la determinación de la autoridad de "desechar de plano su denuncia" y, por tanto, su derecho a denunciar, no constituía razón suficiente para determinar que contaba con interés jurídico para acudir al juicio de garantías contra esa determinación.

En cambio, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a diferencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, otorga al particular denunciante una participación activa, tanto en la fase de investigación (denuncia y conclusión de hechos que puedan constituir falta administrativa o abstención), como en el propio procedimiento administrativo de responsabilidad en su calidad de tercero; de ahí que el interés de la parte quejosa está sustentado en su carácter de denunciante de hechos, con relación a los cuales la autoridad determinó no dar trámite al procedimiento de responsabilidad por existir un expediente previo con identidad de hechos, circunstancias de modo, tiempo y lugar, montos económicos, actores y actos denunciados.

Admitida la contradicción de tesis por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó la competencia de la Segunda Sala para conocer del mismo y se ordenó turnarlo a la ponencia del señor **Ministro Alberto Pérez Dayán** a efecto de que formulara el proyecto de resolución correspondiente, el cual se aprobó en la sesión ordinaria de 28 de abril de 2021.

### III. Análisis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

A fin de resolver la contradicción de criterios, la Segunda Sala analizó los siguientes temas:

a) Naturaleza y finalidades de la figura del denunciante, de la etapa de investigación y del procedimiento de responsabilidad administrativa

La Segunda Sala señaló que de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada mediante Decreto en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016, el Congreso de la Unión consideró que dicho ordenamiento legal, junto con los demás emanados de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, debían proveer herramientas necesarias para cumplir el cometido de combatir las causas que han generado el incremento de la corrupción en México.

Resaltó que en la iniciativa de esa Ley General se indicó que ésta debía establecer las bases normativas que permitieran, en el ámbito administrativo, prevenir, combatir y castigar la corrupción con eficacia, para lo cual debía promoverse "la corresponsabilidad y la participación de la sociedad en el combate a la corrupción", y dentro de las medidas atinentes a dicha corresponsabilidad y participación activa de la sociedad el legislador federal consideró necesario instituir "un nuevo proceso sancionatorio en el que los denunciantes tienen el derecho a ser informados sobre el cauce de éste, y tienen además un recurso eficaz para impugnar el resultado".

Bajo este nuevo esquema, destacó la Segunda Sala, los denunciantes se convierten efectivamente en terceros coadyuvantes que pueden vigilar el curso del proceso, y pueden impugnar una mala decisión en la investigación o en la resolución, esto es, se trata de un eficaz contrapeso a las autoridades del Sistema Nacional Anticorrupción, que hace vigente la garantía individual de acceso a la justicia.

La Segunda Sala refirió que, a partir de lo anterior, se estableció en el precepto 3, fracción IX, de la Ley General, la figura del "denunciante", definida como la persona física o moral, o el Servidor Público que acude ante las autoridades investigadoras, con el fin de denunciar actos u omisiones que pudieran constituir o vincularse con faltas administrativas.

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

**Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:  
[...]

IX. Denunciante: La persona física o moral, o el Servidor Público que acude ante las Autoridades investigadoras a que se refiere la presente Ley, con el fin de denunciar actos u omisiones que pudieran constituir o vincularse con Faltas administrativas, en términos de los artículos 91 y 93 de esta Ley; [...]

Respecto a la participación de la persona denunciante en la etapa de investigación y el procedimiento de responsabilidad administrativa, la Segunda Sala destacó el contenido de los artículos 91, 100, 102, 110, 116, 117, 213 y 215 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

**Artículo 91.** La investigación por la presunta responsabilidad de Faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos.

Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso, las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones.  
[...]

**Artículo 100.** Concluidas las diligencias de investigación, las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, calificarla como grave o no grave.

Una vez calificada la conducta en los términos del párrafo anterior, se incluirá la misma en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y éste se presentará ante la autoridad substanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Si no se encontraren elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar. Dicha determinación, en su caso, se notificará a los Servidores Públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes cuando éstos fueren identificables, dentro de los diez días hábiles siguientes a su emisión.  
[...]

**Artículo 102.** La calificación de los hechos como faltas administrativas no graves que realicen las autoridades investigadoras será notificada al

Denunciante, cuando éste fuere identificable. Además de establecer la calificación que se le haya dado a la presunta falta, la notificación también contendrá de manera expresa la forma en que el notificado podrá acceder al Expediente de presunta responsabilidad administrativa.

La calificación y la abstención a que se refiere el artículo 101 podrán ser impugnadas, en su caso, por el denunciante, mediante el recurso de inconformidad conforme al presente Capítulo. La presentación del recurso tendrá como efecto que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa hasta en tanto éste sea resuelto.

[...]

**Artículo 110.** La resolución del recurso consistirá en:

- I. Confirmar la calificación o abstención, o
- II. Dejar sin efectos la calificación o abstención, para lo cual la autoridad encargada para resolver el recurso estará facultada para recalificar el acto u omisión; o bien ordenar se inicie el procedimiento correspondiente.

**Artículo 116.** Son partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa:

- I. La Autoridad investigadora;
- II. El servidor público señalado como presunto responsable de la Falta administrativa grave o no grave;
- III. El particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de Faltas de particulares, y
- IV. Los terceros, que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante.

**Artículo 117.** Las partes señaladas en las fracciones II, III y IV del artículo anterior podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a una o varias personas con capacidad legal, quienes quedarán facultadas para interponer los recursos que procedan, ofrecer e intervenir en el desahogo de pruebas, alegar en las audiencias, pedir se dicte sentencia para evitar la consumación del término de caducidad por inactividad procesal y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas facultades en un tercero. [...]

[...]

**Artículo 213.** El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones de las autoridades substanciadoras o resolutoras que admitan, desechen o tengan por no presentado el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la contestación o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción; y aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado.

[...]

**Artículo 215.** Las resoluciones emitidas por los Tribunales podrán ser impugnadas por los responsables o por los terceros, mediante el recurso de apelación, ante la instancia y conforme a los medios que determinen las leyes orgánicas de los Tribunales. [...]

## b) Actualización del interés jurídico de los denunciantes para promover amparo indirecto

Una vez precisados los aspectos relevantes sobre la figura del denunciante y la finalidad de ésta, así como de su intervención en la etapa de investigación y en el procedimiento de responsabilidades administrativas, la Segunda Sala estimó necesario establecer si el nuevo marco de responsabilidades administrativas amerita un cambio de criterio sobre la posibilidad de que los denunciantes cuenten con legitimación para promover amparo indirecto cuando la autoridad decide no dar inicio al procedimiento respectivo.

En ese orden de ideas, la Segunda Sala señaló que del análisis de las jurisprudencias 2a./J. 1/2006,<sup>1</sup> 2a./J. 124/2008<sup>2</sup> y 2a./J. 41/2019,<sup>3</sup> se advertían dos razones esenciales por las cuales se había sustentado que el denunciante no tenía interés jurídico para impugnar en el juicio de amparo la resolución que ordenaba el archivo del expediente, por ser improcedente la denuncia o no existir elementos para fincar responsabilidad administrativa.

### **Jurisprudencia 2a./J. 1/2006**

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE.

### **Jurisprudencia 2a./J. 124/2008**

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE PUEBLA. EL QUE EL ARTÍCULO 53 BIS, FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA OTORQUE AL PROMOVENTE DE LA QUEJA EL DERECHO PARA APORTAR MAYORES ELEMENTOS DE PRUEBA QUE MOTIVEN EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO; CUANDO SE DETERMINA QUE NO HA LUGAR A INICIARLO FORMALMENTE Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE, NO LE OTORGA INTERÉS JURÍDICO PARA ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO CONTRA ESA RESOLUCIÓN.

<sup>1</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2006, página 1120, registro digital: 176129.

<sup>2</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 259, registro digital: 168796.

<sup>3</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo II, marzo de 2019, página 1979, registro digital: 2019468.

**Jurisprudencia 2a./J. 41/2019**

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA NO TIENE INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR EN AMPARO INDIRECTO LA RESOLUCIÓN QUE LA DESECHA (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE PUEBLA, QUINTANA ROO Y AFINES).

Tales razones eran las siguientes:

- Razones basadas en la situación adjetiva-procesal del denunciante (participación acotada del denunciante en la etapa de investigación).

La Segunda Sala precisó que estas razones se relacionaban con la falta de interés jurídico del denunciante debido a que el orden jurídico objetivo le otorgaba una mera facultad de formular quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, sin que la ley le concediera la posibilidad de exigir de la autoridad una determinada conducta respecto a sus pretensiones.

No obstante, la Segunda Sala sostuvo que las anteriores razones sobre la falta de interés jurídico del denunciante resultaban inaplicables conforme al nuevo régimen de responsabilidades administrativas, ya que este último sí dota de instrumentos procesales para que el denunciante combata aquellas decisiones que desechen sus pretensiones.

Esto es, la Segunda Sala señaló que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lejos de otorgar simplemente el derecho a la denuncia y a exhibir las pruebas que acompañen a la misma, como acontecía con la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el que el denunciante era un simple vigilante, ahora lo contempla como parte activa y central del régimen de responsabilidades administrativas, al grado tal que en dicho procedimiento se le otorga el carácter de una verdadera parte en el procedimiento, con todos los derechos procesales que ello conlleva.

Por ello, la Segunda Sala indicó que la razón adjetiva procesal que daba sustento a los criterios jurisprudenciales antes esgrimidos por esa misma Sala había perdido vigencia y aplicabilidad en el nuevo marco constitucional y legal de responsabilidades administrativas, ya que no podría seguir afirmándose,

como se hacía bajo la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que el denunciante contaba con un mero derecho de iniciar la etapa de investigación y, menos aún, que el orden jurídico no le concedía la posibilidad de exigir a la autoridad una determinada conducta respecto a sus pretensiones.

Por tanto, la Segunda Sala sostuvo que el tratamiento que el actual régimen de responsabilidades administrativas otorga al denunciante, lejos de desacreditar su interés para promover el juicio de amparo, lo corrobora y rectifica.

- Razones basadas en aspectos sustantivos del régimen de responsabilidades (ausencia de protección de intereses del denunciante).

La Segunda Sala precisó que esas razones se referían a que el denunciante carecía de interés jurídico porque el régimen de responsabilidades de los servidores públicos no tenía como propósito fundamental salvaguardar intereses particulares mediante el procedimiento sancionador, sino sólo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público.

Al respecto, la Segunda Sala refirió que a la luz del actual régimen constitucional y legal de responsabilidades administrativas esas razones tampoco resultaban aplicables, pues que si bien la finalidad del procedimiento sancionador tenía las finalidades de lograr y preservar la prestación óptima del servicio público, lo cierto es que el denunciante ahora tiene un papel central y activo en la protección y preservación de los intereses públicos, en tanto hace las veces de un "contralor social" en materia de combate a la corrupción y este tratamiento lo dota precisamente de un interés cualificado o diferenciado al resto de la población para promover el juicio de amparo indirecto contra el resultado de investigaciones que se estimen violatorias de las reglas o principios constitucionales.

La Segunda Sala hizo notar que si bien la finalidad del procedimiento analizado atiende a fines públicos y no individuales, lo cierto es que no debe soslayarse que, tanto en la etapa de investigación, como en el procedimiento respectivo, la Ley General le ha otorgado al denunciante diversos derechos procesales para asegurarse que sus pretensiones, tendientes a combatir la corrupción y a fortalecer las deficiencias o insuficiencias del Estado en tal materia, no sean rechazadas o desestimadas en forma contraria a Derecho, lo cual se encuentra



íntimamente vinculado con aspectos referentes al derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva.

Por ende, la Segunda Sala consideró que si la propia Ley General ha dotado de medios ordinarios de defensa al denunciante para exigirle una determinada conducta a la autoridad investigadora, resulta difícil que, bajo el pretexto de la finalidad pública del procedimiento de responsabilidades administrativas, pueda negarse la procedencia al juicio de amparo cuando, precisamente, lo que se reclama es que la autoridad investigadora se apartó del marco legal y constitucional al determinar el resultado de la investigación.

La Segunda Sala enfatizó que, bajo el nuevo marco jurídico, el denunciante se ha constituido como una pieza central en el desarrollo y eficacia del régimen de responsabilidades administrativas, por lo que cuenta con interés jurídico para promover amparo indirecto contra los resultados de la etapa de investigación que frustren el inicio del procedimiento respectivo y que se estimen desapegados a las reglas y principios constitucionales; todo ello, con el objeto de asegurar que se cumpla con la finalidad jurídica de lograr, a través del procedimiento de responsabilidades administrativas, un eficaz combate a la corrupción y la impunidad.

De ahí que las razones basadas en aspectos sustantivos del régimen de responsabilidades (la ausencia de protección de intereses del denunciante) que daban sustento a las jurisprudencias 2a./J. 1/2006, 2a./J. 124/2008 y 2a./J. 41/2019, tampoco resultan aplicables bajo el nuevo marco constitucional de combate a la corrupción.

### **III. Conclusión**

Con base en las razones expuestas, la Segunda Sala concluyó que bajo el nuevo marco constitucional de combate a la corrupción contemplado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el denunciante sí cuenta con interés jurídico para impugnar en amparo indirecto las determinaciones de la autoridad investigadora de no iniciar la investigación de responsabilidad administrativa.

La Segunda Sala determinó que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el que se señala a continuación:

"RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL DENUNCIANTE TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA DETERMINACIÓN DE NO INICIAR LA INVESTIGACIÓN RELATIVA. (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 2016)."<sup>4</sup>

La determinación anterior se aprobó por unanimidad de cinco votos de la señora **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** (Presidenta y quien formuló voto concurrente) y de los señores **Ministros Alberto Pérez Dayán** (Ponente), **Luis María Aguilar Morales**, **José Fernando Franco González Salas** y **Javier Laynez Potisek**.

#### VOTO CONCURRENTE

En su voto concurrente, la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** señaló que era necesario acotar el interés jurídico del denunciante a efecto de no dar cabida a la promoción indiscriminada de juicios de amparo sustentados en denuncias notoriamente frívolas o improcedentes; por lo que consideró conveniente que el criterio jurisprudencial que derivó de la contradicción de tesis debía limitar la procedencia del juicio de amparo a aquellos casos en que la parte quejosa demostrara que la conducta materia de la queja o denuncia afectaba directamente sus intereses patrimoniales y/o sus derechos personalísimos.

<sup>4</sup> Tesis: 2a./J. 33/2021 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo IV, agosto de 2021, página 3856, registro digital: 2023419.