AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 3196/2018.
QUEJOSO: LUIS GUILLERMO ROMERO PARRA.
RECURRENTE: LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (TERCERO INTERESADA).

MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.
SECRETARIA: CARMINA CORTÉS RODRÍGUEZ.

Vo. Bo.
Ministro:

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día

V I S T O S; y

R E S U L T A N D O:

Cotejó:

PRIMERO. Por escrito presentado ante la autoridad responsable el dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, **Luis Guillermo Romero Parra**, por propio derecho, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra la autoridad y por el acto que a continuación se indican[1]:

- **Autoridad responsable.** Décima Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

[1] Foja 9 del cuaderno relativo al juicio de amparo directo **********.

- **Acto reclamado.** La resolución de treinta de agosto de dos mil diecisiete, dictada dentro del expediente **********.

El quejoso señaló como derechos fundamentales violados en su perjuicio, los contenidos en los artículos 1, 5, 14, 16 y 123 de la Constitución General, narró los antecedentes del caso y formuló los conceptos de violación que estimó pertinentes.

SEGUNDO. Por razón de turno, dicha demanda de amparo correspondió conocer al Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien previo requerimiento a la autoridad responsable de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete[2], por acuerdo de su presidencia de seis de noviembre del año citado, lo admitió a trámite con el número **********, se ordenó correr traslado al Agente del Ministerio Público Federal de la adscripción, y se tuvo con el carácter de **tercera interesada** a la autoridad que fue parte en el juicio de origen, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5°, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo.[3]

Posteriormente, mediante proveído de doce de diciembre de dos mil diecisiete, el Magistrado presidente del Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en cumplimiento al Acuerdo General 30/2017, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, ordenó la remisión del asunto al Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el que por acuerdo de su presidencia de dos de enero de dos mil dieciocho, lo registró con el expediente **********.[4]

En sesión de doce de abril de dos mil dieciocho, determinó conceder el amparo solicitado para que la Sala responsable realice los siguientes efectos:

---

[2] Foja 55 del expediente de amparo. **********.
[3] Foja 59, ídem.
[4] Foja 74, *ídem*.

> “ a) Deje insubsistente la resolución reclamada, y
> b) En su lugar, emita otra, en la que atienda a las consideraciones expresadas en la presente resolución, esto es, sobre la base de que el procedimiento administrativo instaurado en contra del quejoso, se sustentó en el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, que infringe el artículo 14 constitucional”.

TERCERO. Inconforme con la resolución anterior, mediante escrito presentado en el Tribunal Colegiado de Circuito, el ocho de mayo de dos mil dieciocho, la tercero interesada, la Secretaría de Relaciones Exteriores interpuso el presente recurso de revisión[5], mismo que fue remitido a este Alto Tribunal mediante oficio **********, de dieciséis de mayo siguiente.

CUARTO. Recibidos los autos en este Alto Tribunal, por auto de veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho, el Presidente ordenó formar y registrar el toca con el número 3196/2018; asimismo, ordenó notificar a las partes dicho proveído y pasar los autos al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para la elaboración del proyecto correspondiente, así como radicar el asunto en la Primera Sala de este Alto Tribunal[6].

Por acuerdo de dos de julio de dos mil dieciocho, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al estudio del asunto.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo; y, 21,

[5] Fojas 4 a 40 del toca.
[6] Fojas 42 a 45 ídem.

fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en el punto tercero del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia pronunciada por un Tribunal Colegiado en un juicio de amparo directo, y su resolución no requiere la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO. Legitimación. El presente recurso de revisión fue interpuesto por quien está legitimado para ello, pues lo hizo valer la parte tercero interesada en el juicio de amparo directo **********, radicado en el Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

TERCERO. Oportunidad. El recurso de revisión de la autoridad tercero interesada fue interpuesto oportunamente, de conformidad con el artículo 86 de la Ley de Amparo.

En efecto, como se advierte de las constancias que obran en autos, la sentencia recurrida fue dictada por el Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito el doce de abril de dos mil dieciocho[7], se terminó de engrosar el veinticinco siguiente y fue notificada por oficio a la recurrente el veintiséis de abril de dos mil dieciocho[8], surtiendo efectos ese mismo día, conforme a la fracción I del artículo 31 de la Ley de Amparo[9], por lo que el plazo de diez días para la interposición del presente recurso de revisión empezó a correr del veintisiete de abril al once de mayo de dos mil dieciocho, descontándose de dicho plazo los días veintiocho y veintinueve de abril, uno, cinco y seis de mayo, todos del referido año

[7] Cuaderno de amparo, foja 117.
[8] Cuaderno de amparo, foja 156.
[9] "Artículo 31. Las notificaciones surtirán sus efectos conforme a las siguientes reglas:
I. Las que correspondan a las autoridades responsables y **a las autoridades que tengan el carácter de terceros interesados, desde el momento en que hayan quedado legalmente hechas**; (…)"

de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En tales condiciones, si el recurso de revisión interpuesto por la quejosa fue presentado ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito el ocho de mayo de dos mil dieciocho[10], se considera presentado oportunamente.

CUARTO. Antecedentes. A efecto de una mayor claridad en la comprensión del asunto que nos ocupa, resulta pertinente resaltar las siguientes actuaciones que se llevaron a cabo dentro de la secuela procesal de la cual proviene el presente asunto.

1. El diez de junio de dos mil catorce, la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores determinó imponer a Luis Guillermo Romero Parra, la medida cautelar prevista en el artículo 147 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, consistente en la suspensión temporal de su nombramiento de Segundo Secretario, consecuencia de la investigación realizada en el Consulado de México en San Pedro Sula, Honduras, por presuntas irregularidades administrativas. Asimismo, se recomendó a la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano, se instruyera a Luis Guillermo Romero Parra el procedimiento administrativo disciplinario previsto en el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano[11], con motivo de las presuntas irregularidades

---

[10] Foja 160 del cuaderno de amparo y foja 4 del toca.

[11] "**Artículo 60.** Para la substanciación de procedimientos disciplinarios, la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios observará el siguiente procedimiento:
I. Las faltas de los miembros del Servicio Exterior se harán del conocimiento de la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios por escrito, acompañando las pruebas con las que se cuente y con el apoyo de la Contraloría Interna, se abocará a la investigación de los hechos;
II. Elaborará el acta administrativa de presunta responsabilidad, que será notificada personalmente al presunto responsable, en la que se hará constar la responsabilidad o responsabilidades que se le atribuyen, a fin de que manifieste lo que a su derecho convenga;
III. El afectado deberá presentar por escrito sus argumentos y pruebas dentro de los quince días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que se le hubiere notificado personalmente el

administrativas que se le atribuyeron en el informe de resultados de investigación administrativa.

2. El once de julio de dos mil catorce, la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano instruyó el procedimiento administrativo disciplinario con número de expediente **********, en contra de Luis Guillermo Romero Parra, el cual fue resuelto el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, imponiéndole la sanción administrativa prevista en el artículo 57, fracción I, de la Ley del Servicio Exterior Mexicano[12], consistente en la suspensión del sueldo y funciones dentro del servicio exterior mexicano por un año.

Sin embargo, en virtud de que el servidor fue suspendido de manera temporal en términos del artículo 147 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, a partir del veintisiete de junio de dos mil quince, se concluyó que la suspensión en sueldo y funciones por el término de un año había finalizado, por lo que se ordenó que se reincorporara a las funciones que le fueran encomendadas.

3. Inconforme con la anterior resolución, Luis Guillermo Romero Parra promovió juicio de nulidad **********, el cual fue resuelto por la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el treinta de agosto de dos mil diecisiete, reconociendo la validez de la resolución impugnada.

---

acta señalada en la fracción que antecede, la cual, deberá estar firmada por quien presida la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios;
IV. Una vez acordada la admisión de pruebas, la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios determinará si se señala día y hora para su desahogo o si éstas se desahogan por su propia y especial naturaleza, y
V. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios cerrará la instrucción y contará con un término de 30 días hábiles para formular a la Comisión de Personal, la resolución que estime pertinente, la cual a su vez, la someterá a consideración del Secretario.
En lo no previsto por esta Ley y su Reglamento respecto a los procedimientos disciplinarios de los miembros del Servicio Exterior, será aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles".

[12] "(REFORMADO, D.O.F., 25 DE ENERO DE 2002)
Artículo 57.- Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:
I. Suspensión; (…)"

4. Inconforme con lo anterior, Luis Guillermo Romero Parra promovió juicio de amparo directo en el que planteó distintas cuestiones de legalidad.

5. El amparo directo **********, se resolvió el doce de abril de dos mil dieciocho, en el cual el Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó suplir la queja deficiente en favor del quejoso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 107, fracción II, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun ante la ausencia de conceptos de violación, conforme a los argumentos siguientes:

> Por suplencia de la queja deficiente[13], el Tribunal Colegiado de Circuito, analizó la constitucionalidad del precepto que sirvió de fundamento para sustanciar el procedimiento de responsabilidad seguido en contra del quejoso, esto es, del artículo 60 de la Ley de Servicio Exterior Mexicano. Consideró que el precepto citado es violatorio del derecho a una defensa adecuada, tal como lo determinó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciendo suyas las consideraciones sostenidas por la esta Primera Sala al resolver el amparo en revisión 2226/2009 y el amparo directo en revisión 1928/2012, de las que derivaron las tesis aisladas 1a. CCXIX/2012 (10a.), 1a. CCXVIII/2012 (10a.), 1a. CCXXI/2012 (10a.) y 1a. CCXX/2012 (10a.), de rubros:
>
> *"SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY RELATIVA, ES VIOLATORIO DEL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA, AL IMPEDIR QUE EL AFECTADO TENGA UNA REPRESENTACIÓN EFECTIVA Y ACCESO A TODA LA INFORMACIÓN QUE OBRA EN EL EXPEDIENTE[14]."*
>
> *"SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY RELATIVA, ES VIOLATORIO DEL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA AL NO PERMITIR LA PARTICIPACIÓN DEL AFECTADO EN TODAS LAS ETAPAS DEL PROCESO[15]."*

---

[13] Lo que es acorde con el criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo Directo en Revisión **1046/2012**, en sesión de dieciséis de abril de dos mil quince.

[14] Tesis 1a. CCXIX/2012 (10a.), Primera Sala, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1, Página: 526, Materia(s): Constitucional, Registro: 2001775

[15] Tesis 1a. CCXVIII/2012 (10a.), Primera Sala, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1, Página: 527, Materia(s): Constitucional.

"SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY RELATIVA, ES VIOLATORIO DEL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA, AL NO PERMITIR QUE EL AFECTADO HAGA VALER ALEGATOS UNA VEZ FINALIZADA LA ETAPA PROBATORIA. [16]"

"SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY RELATIVA, NO OTORGA AL AFECTADO UN PLAZO RAZONABLE PARA FORMULAR SU CONTESTACIÓN Y OFRECER SUS PRUEBAS, POR LO QUE ES VIOLATORIO DEL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA. [17]"

Señaló que la Primera Sala, determinó expresamente en ambas ejecutorias que el procedimiento administrativo disciplinario que prevé el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, es inconstitucional porque el procedimiento sancionatorio para los miembros del servicio exterior, no reúne los requisitos formales ni materiales mínimos para garantizar una efectiva defensa del afectado.

Es en este sentido, consideró que todo el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, es violatorio del derecho fundamental a una adecuada defensa, previsto en el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución General.

Y toda vez que, en el caso, el citado artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano corresponde a idéntico texto al analizado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, concedió el amparo solicitado, para el efecto de que la sala responsable:

a) Dejara insubsistente la resolución reclamada, y
b) En su lugar, emitiera otra, en la que atendiera a las consideraciones expresadas en la resolución, esto es, sobre la base de que el procedimiento administrativo instaurado en contra del quejoso, se sustentó en el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, que infringe el artículo 14 constitucional.

Asimismo, tomó en consideración, que si bien, de las constancias de autos se aprecia que por resolución de diez de septiembre de dos mil catorce, la autoridad responsable precisó que para salvaguardar la garantía de debido proceso legal establecida en el artículo 14 constitucional, el servidor público Luis Guillermo Romero Parra disponía de quince días para formular alegatos respecto de las documentales y demás constancias que integraban el expediente en

[16] Tesis 1a. CCXXI/2012 (10a.), Décima Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1, Página 528, Materia Constitucional, Registro: 2001777

[17] Tesis: 1a. CCXX/2012 (10a.), Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1, Página: 529, Materia(s): Constitucional, Registro: 2001778.

que se actuaba, término que se otorgaba por analogía al establecido en el artículo 60, fracción III, de la Ley del Servicio Exterior Mexicano; aunado a que también se ordenó informar al servidor público que transcurrido el término anterior, con o sin alegatos de su parte, se resolvería el asunto con base en las constancias que integraran el expediente.

Sin embargo, atento a las consideraciones esta Primera Sala, el sólo hecho de que el presunto responsable presente escrito de alegatos no implica el respeto a la garantía de audiencia y al derecho a una defensa adecuada, puesto que para la plena satisfacción de esos derechos, se requiere que las partes tengan la posibilidad de presentar pruebas y desvirtuar las de la contraria, de argumentar lo que a su derecho convenga con pleno conocimiento del expediente y la información que consta en el mismo.

Pero además, no es obstáculo a lo anterior, el hecho que en el artículo 145 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (reformado el quince de octubre de dos mil doce), ya se prevea la posibilidad de formular alegatos, pues ello no subsana los restantes vicios advertidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque de cualquier forma, el servidor público no tiene conocimiento de la totalidad de las pruebas agregadas en el expediente.

Por último, consideró innecesario hacer el estudio de los conceptos de violación en el que se cuestiona la legalidad de la sentencia reclamada, ya que en atención al principio de mayor beneficio, en el presente asunto se determinó que el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano contravenía el derecho a una adecuada defensa, previsto en el artículo 14 constitucional y, por tanto, la ilegalidad del procedimiento administrativo instaurado en contra del ahora quejoso que se sustenta en ese precepto legal.

6. Inconforme con el pronunciamiento del Tribunal Colegiado de Circuito, la Directora General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores interpuso recurso de revisión, en el que hizo valer, medularmente, los siguientes agravios.

- La sentencia recurrida contraviene el principio de exhaustividad porque determinó que el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano transgrede la garantía de audiencia, sin realizar un examen minucioso del expediente y sin tomar en cuenta el marco normativo aplicable al procedimiento administrativo disciplinario en cuestión.

Señaló que el Servicio Exterior Mexicano al depender del poder ejecutivo, su dirección y administración están a cargo de la Secretaría

de Relaciones Exteriores, autoridad competente para determinar las responsabilidades administrativas de los funcionarios diplomáticos, bajo los principios y obligaciones que establece la propia Constitución, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos únicamente por lo que hace a las obligaciones de éstos, el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y el Código Federal de Procedimientos Civiles, los cuales considera que debieron ser analizados en forma conjunta y no por porciones normativas como lo realizó el Tribunal Colegiado de Circuito.

Conforme a lo anterior, considera que debe realizarse un test de proporcionalidad del artículo impugnado, para reconocer que existe un procedimiento que sanciona las conductas irregulares de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, el cual se funda en una cuestión de orden público e interés social predeterminando en el Título Cuarto de la Constitución General, siendo su finalidad verificar que las actuaciones de los funcionarios se ajusten y cumplan conforme a las normas, reglamentos, manuales, etc.

Por lo que permitir la ejecución de un procedimiento “sumario” es justificado, al tratarse de una cuestión de interés general; es necesario, ya que es la norma especial que regula el procedimiento administrativo sancionador de un grupo de servidores públicos que se rigen por sus propias normas conforme el artículo 123, Apartado B, fracción XIII de la Constitución General; considera que es idóneo ya que sanciona a quien incurra en una infracción a la ley, tras la realización de un procedimiento establecido y es proporcional, el cual se realizara bajo un esquema sumario para determinar la responsabilidad atendiendo a la gravedad de la infracción, por lo que el hecho de que no tenga prevista explícitamente una etapa de alegatos, no significa que se vulnere la garantía de defensa.

- La sentencia recurrida transgrede el principio de exhaustividad ya que únicamente reproduce los razonamientos sostenidos por la Primera Sala del Alto Tribunal al resolver el amparo directo en revisión 2226/2009 y el amparo en revisión 1928/2012, sin realizar un análisis de las condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que se reunieron en el caso particular para garantizar a la quejosa un debido proceso legal.

El plazo (de 15 días hábiles) que prevé el artículo en comento resulta razonable, ya que puede ser ampliado hasta por 30 días hábiles (de acuerdo con su norma reglamentaria), por lo que es suficiente para que los interesados tengan oportunidad de defensa, es decir, plantear u oponerse a los hechos fundatorios, rendir pruebas y formular alegatos o, en su caso, coordinar estas acciones para hacerlas valer en el momento legalmente idóneo.

Es infundada la afirmación de que el artículo controvertido impide la representación de los interesados en la sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario, toda vez que el Código

Federal de Procedimientos Civiles, el cual resulta aplicable supletoriamente, refiere que en los juicios, dentro de los que se incluyen los procedimientos seguidos en forma de juicio, los interesados pueden participar por sí mismos o a través de sus representantes o apoderados, en los términos de la ley, quienes en todo momento tienen acceso al expediente relativo.

- Considera que el Tribunal Colegiado de Circuito transgrede el artículo 74 de la Ley de Amparo, en virtud de que no realizó una adecuada interpretación del artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, ni tampoco realizó un estudio minucioso respecto a la inconstitucionalidad planteada, toda vez que existe un marco normativo aplicable que prevé la posibilidad de que el afectado comparezca por escrito a efecto de verter sus alegatos y presentar pruebas, lo cual es suficiente para tener por cumplido lo dispuesto por el artículo 14 constitucional.

El Tribunal Colegiado no realizó una adecuada interpretación del artículo impugnado puesto que obvia considerar que la etapa de alegatos está prevista en el artículo 145 de su Reglamento, aunado a que declara su inconstitucionalidad con sustento en los criterios de la Primera Sala del Alto Tribunal no obstante que no constituyen jurisprudencia.

Debe tomarse en consideración lo resuelto por la Segunda Sala al fallar los amparos en revisión 1038/2007 y 708/2010, en que se estableció que no es necesario que los procedimientos administrativos tengan las mismas características de un proceso judicial, porque, respecto a la oportunidad de formular alegatos, basta que se dé al particular la oportunidad de ofrecer pruebas y externar las argumentaciones jurídicas para sustentar su defensa.

- Solicita la modificación de los criterios emitidos por la Primera Sala en las tesis aisladas CCXVI/2012, CCXVI/2012, CCXVII/2012, CCXVIII/2012, CCXIX/2012, CCXX/2012, y CCXXI/2012, ya que a su consideración han perdido vigencia en virtud de que el veintiocho de abril de dos mil dieciocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en cuyo Título Noveno se regula todo lo relativo a los asuntos disciplinarios de los servidores públicos, ordenamiento que resulta aplicable por mandato expreso del último párrafo del artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

QUINTO. Procedencia del recurso. Establecido lo anterior, corresponde a esta Primera Sala determinar si el recurso de revisión cumple con los requisitos de procedencia para su estudio en esta instancia.

De una interpretación sistemática de los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II y 83 de la Ley de Amparo vigente, y 21, fracción III, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como, del Acuerdo General Plenario 9/2015, que aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de junio de dos mil quince, para que un recurso de revisión en amparo directo sea procedente, deben reunirse los siguientes requisitos:

I. Que en la sentencia recurrida se haya hecho pronunciamiento sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, o bien si en dicha sentencia, se omite el estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en la demanda de amparo; y,

II. Que el problema de constitucionalidad referido entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia a juicio del Pleno o de la Sala respectiva de la Suprema Corte.

Considerando lo anterior, se procede al estudio del presente recurso de revisión.

En vista de los antecedentes y los documentos contenidos en el expediente del presente asunto, se advierte que en el caso se acredita el primer requisito de procedencia, toda vez que subsiste un planteamiento de constitucionalidad respecto del artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (vigente en la época que se instauró el procedimiento en cuestión)[18], habida cuenta que en la sentencia

[18]Texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de abril de dos mil dieciocho, el cual disponía lo siguiente: **“Artículo 60.** Para la substanciación de procedimientos disciplinarios, la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios observará el siguiente procedimiento:

recurrida el Tribunal Colegiado de Circuito declaró que dicha norma viola al derecho de defensa adecuada.

Las consideraciones del Tribunal Colegiado fueron controvertidas por la parte tercera perjudicada –Secretaria de Relaciones Exteriores- en su recurso de revisión, donde argumentó que era ilegal la decisión del Tribunal Colegiado, ya que el procedimiento disciplinario sancionador, previsto en el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, sí es acorde con el derecho fundamental a una defensa adecuada.

Respecto al segundo requisito, deberá fijarse un criterio de importancia y trascendencia, entendiéndose que será así cuando se advierta que: a) dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; b) lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.[19]

En el caso concreto, se actualizan las condiciones necesarias para sostener que nos encontramos en presencia de un planteamiento

---

I. Las faltas de los miembros del Servicio Exterior se harán del conocimiento de la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios por escrito, acompañando las pruebas con las que se cuente y con el apoyo de la Contraloría Interna, se abocará a la investigación de los hechos;
II. Elaborará el acta administrativa de presunta responsabilidad, que será notificada personalmente al presunto responsable, en la que se hará constar la responsabilidad o responsabilidades que se le atribuyen, a fin de que manifieste lo que a su derecho convenga;
III. El afectado deberá presentar por escrito sus argumentos y pruebas dentro de los quince días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que se le hubiere notificado personalmente el acta señalada en la fracción que antecede, la cual, deberá estar firmada por quien presida la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios;
IV. Una vez acordada la admisión de pruebas, la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios determinará si se señala día y hora para su desahogo o si éstas se desahogan por su propia y especial naturaleza, y
V. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios cerrará la instrucción y contará con un término de 30 días hábiles para formular a la Comisión de Personal, la resolución que estime pertinente, la cual a su vez, la someterá a consideración del Secretario.
En lo no previsto por esta Ley y su Reglamento respecto a los procedimientos disciplinarios de los miembros del Servicio Exterior, será aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles."

[19] Punto segundo del Acuerdo General 9/2015 de 8 de junio de 2015 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 revisión en amparo directo.

constitucional que implica fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional, ya que si bien existen precedentes estos son aislados, por lo que el estudio del presente asunto permitiría la integración de la respectiva jurisprudencia.

SEXTO. Estudio del asunto. Los agravios expuestos por la recurrente resultan infundados.

Atendiendo a lo expresado por el Tribunal Colegiado de Circuito y por la recurrente en el recurso de revisión, la litis constitucional del presente asunto plantea la necesidad de determinar si el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, antes de su reforma, que establecía la forma en la que se substanciarían los procedimientos de responsabilidad administrativa seguidos contra los miembros del Servicio Exterior Mexicano, resulta violatorio del derecho fundamental a una **defensa adecuada**, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Tribunal Colegiado de Circuito determinó suplir la queja deficiente de los conceptos de violación de la parte quejosa y analizó la constitucionalidad del precepto que sirvió de fundamento para sustanciar el procedimiento de responsabilidad seguido en su contra, esto es, del artículo 60 de la Ley de Servicio Exterior Mexicano vigente en la época que se instauró el procedimiento administrativo disciplinario, siendo su contenido el siguiente:

> "**Artículo 60.-** Para la substanciación de procedimientos disciplinarios, la **Subcomisión de Asuntos Disciplinarios** observará el siguiente procedimiento:
> I. Las faltas de los miembros del Servicio Exterior se harán del conocimiento de la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios por escrito, acompañando las pruebas con las que se cuente y con el apoyo de la **Contraloría Interna**, se abocará a la **investigación** de los hechos;
> II. Elaborará el acta administrativa de presunta responsabilidad, que será notificada personalmente al presunto responsable, en la que se

> **hará constar la responsabilidad** o responsabilidades que se le atribuyen, a fin de que manifieste lo que a su derecho convenga;
> III. El afectado deberá presentar por escrito sus argumentos y pruebas dentro de los quince días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que se le hubiere notificado personalmente el acta señalada en la fracción que antecede, la cual, deberá estar firmada por quien presida la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios;
> IV. Una vez acordada la admisión de pruebas, la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios determinará si se señala día y hora para su desahogo o si éstas se desahogan por su propia y especial naturaleza, y
> V. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios cerrará la instrucción y contará con un término de 30 días hábiles para formular a la **Comisión de Personal**, la resolución que estime pertinente, la cual a su vez, la someterá a consideración del **Secretario.**
> En lo no previsto por esta Ley y su Reglamento respecto a los procedimientos disciplinarios de los miembros del Servicio Exterior, será aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles."

El texto del artículo citado es idéntico al que analizó esta Primera Sala, por lo que el Tribunal hizo suyas las consideraciones sostenidas en el amparo en revisión 2226/2009 y el amparo directo en revisión 1928/2012, de las que derivaron las tesis aisladas 1a. CCXIX/2012 (10a.), 1a. CCXVIII/2012 (10a.), 1a. CCXXI/2012 (10a.) y 1a. CCXX/2012 (10a.), cuyo texto es el siguiente:

> SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY RELATIVA, ES VIOLATORIO DEL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA AL NO PERMITIR LA PARTICIPACIÓN DEL AFECTADO EN TODAS LAS ETAPAS DEL PROCESO. El procedimiento de responsabilidad administrativa seguido en contra de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, no permite la comparecencia directa del afectado ante la autoridad sancionadora para el desahogo del procedimiento. Aunque esta situación responde a intereses constitucionalmente legítimos, la misma redunda en una afectación al derecho a una defensa adecuada, ya que la estructura del procedimiento se caracteriza por limitar la intervención del afectado a la presentación de un único escrito en el que dé respuesta al acta de presunta responsabilidad administrativa y presente las pruebas que estime convenientes. Esta estructura procesal no garantiza al servidor público una defensa adecuada, debido a que, para satisfacer los requisitos de este derecho fundamental, todo proceso debe **encontrarse dividido en etapas procesales determinadas,** mismas que deben tener un contenido material mínimo que permita al afectado contar con el tiempo y los medios suficientes para comparecer a cada una de ellas.

Así, al compactar la intervención del afectado a un solo acto procesal, el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano no satisface los estándares mínimos para tener por cumplido el derecho a una defensa adecuada, ya que no permite que el acusado tenga las mismas posibilidades de defensa que tiene un acusado que está presente ante la autoridad administrativa que lo procesa.[20]

SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY RELATIVA, NO OTORGA AL AFECTADO UN PLAZO RAZONABLE PARA FORMULAR SU CONTESTACIÓN Y OFRECER SUS PRUEBAS, POR LO QUE ES VIOLATORIO DEL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA. La naturaleza intrínseca del Servicio Exterior Mexicano presupone que la mayoría de sus miembros realizan sus actividades fuera del territorio nacional. Además, los agentes diplomáticos no pueden abandonar el país al que fueron designados sino hasta que exista una suspensión o destitución. Derivado de dicha situación, no tienen acceso directo a todos los elementos probatorios que les pudieran resultar indispensables para defenderse, como lo pueden ser documentos, registros y testigos. Lo anterior conlleva el que se alargue el tiempo necesario para que los miembros del Servicio Exterior configuren una defensa adecuada. Por estos motivos, se estima que el plazo de 15 días hábiles con el que cuentan los miembros del Servicio Exterior para responder al acta de presunta responsabilidad administrativa y presentar sus alegatos, conforme al artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, incluso con la posible ampliación en otros 15 días hábiles prevista en el artículo 145 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior, es inconstitucional, puesto que el mismo no otorga un tiempo razonable para que el miembro del Servicio Exterior pueda tener una defensa adecuada.[21]

SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY RELATIVA, ES VIOLATORIO DEL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA, AL IMPEDIR QUE EL AFECTADO TENGA UNA REPRESENTACIÓN EFECTIVA Y ACCESO A TODA LA INFORMACIÓN QUE OBRA EN EL EXPEDIENTE. El derecho a una defensa adecuada implica que la persona sujeta a un proceso debe poder: (i) tener a un representante de su elección que pueda apersonarse en cualquier momento en el procedimiento directamente, imponerse del mismo y realizar cualquier tipo de promoción y (ii) acceder a todas las actuaciones, documentos y pruebas que obran en el expediente. Ahora bien, si el procedimiento previsto en el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, **solamente permite la participación del presunto responsable por vía de una respuesta escrita que se hace en una sola oportunidad,** entonces, el curso que toma el procedimiento después de que el afectado presenta su escrito

[20] Época: Décima Época, Registro: 2001776, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1 Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCXVIII/2012 (10a.), Página: 527."

[21] Décima Época, Registro: 2001778, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCXX/2012 (10a.), Página: 529

escapa de su conocimiento, impidiendo que él o su representante pudieran imponerse en autos o participar en el procedimiento una vez que la contestación fue rendida y que sepan si se han aceptado sus pruebas o si la autoridad ha aportado nuevos elementos al expediente. En conclusión, no puede considerarse que el procedimiento administrativo disciplinario garantice a los miembros del Servicio Exterior una defensa adecuada, ya que a pesar de que el servidor público señalado como probable responsable en el procedimiento de responsabilidad administrativa puede contar con un representante legal en territorio nacional que le auxilie en la sustanciación del procedimiento y la defensa de sus intereses, esto resulta insuficiente para determinar que en el procedimiento disciplinario se permite una representación efectiva al afectado.[22]

SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY RELATIVA, ES VIOLATORIO DEL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA, AL NO PERMITIR QUE EL AFECTADO HAGA VALER ALEGATOS UNA VEZ FINALIZADA LA ETAPA PROBATORIA. El procedimiento disciplinario dispuesto en el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, no concede al presunto responsable la posibilidad de rendir alegatos una vez que ha finalizado la etapa probatoria, lo que constituye una violación formal al derecho de una defensa adecuada que no se puede subsanar con la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, debido a que la realización de la audiencia de alegatos, conforme a lo previsto en el artículo 344 del Código Federal de Procedimientos Civiles, presupone que, con anterioridad a la misma, existió un término probatorio, en el cual las partes ofrecieron distintos medios de prueba; el juez les informó si éstos fueron admitidos o desechados y se procedió a su desahogo en una audiencia en la cual las partes pudieron objetar y alegar respecto de cada una de las pruebas. El artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano es incompatible con dicho procedimiento, ya que prevé un proceso sumario, que no cuenta con etapas claramente diferenciadas; no permite al probable responsable saber con certeza cuándo ha terminado el periodo probatorio, ni prevé su intervención en el mismo si las pruebas no requieren diligencias adicionales para su desahogo. Asimismo, la oportunidad de presentar un escrito con alegatos tampoco podría garantizarle al afectado su derecho a alegar, puesto que, dada la configuración del procedimiento disciplinario, el servidor público no puede tener certeza del cierre de la instrucción, por lo que tampoco sabría en qué momento procesal presentar sus alegatos ni sobre qué puntos deben versar los mismos, ya que no ha tenido la posibilidad de intervenir en los actos procesales comprendidos entre la presentación de su escrito de contestación y el cierre de la instrucción.[23]

---

[22] "Décima Época, Registro: 2001775, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCXIX/2012 (10a.), Página: 526"

[23] "Décima Época, Registro: 2001777, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCXXI/2012 (10a.), Página: 528"

En su primer agravio, la parte recurrente propone aplicar a la medida legislativa en análisis un test de proporcionalidad, a fin de justificar su constitucionalidad, el cual se califica de infundado.

Es menester partir de la premisa ya reconocida por esta Primera Sala de que el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano transgrede el derecho fundamental de defensa adecuada del integrante del Servicio Exterior Mexicano, en síntesis, por las siguientes razones:

1.- Porque se reduce su intervención en el procedimiento disciplinario a la respuesta por escrito de la acusación formulada, así como al ofrecimiento de pruebas en ese mismo acto;

2.- Porque el servidor público no tiene una representación efectiva y acceso a toda la información que obra en el expediente;

3.- Porque no es razonable el tiempo que se le otorga al afectado para formular la contestación y rendir pruebas;

4.- Por falta de posibilidad de que el afectado haga valer alegatos una vez finalizada la etapa probatoria.

La autoridad tercero interesada, por su parte, propone un ejercicio de ponderación para justificar que subsiste un fin legítimo con la medida legislativa adoptada, y que ésta es idónea, necesaria y proporcional, partiendo de la base de que es menester ejecutar el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, inserto en el Título Cuarto de la Constitución General.

En el caso a estudio, la medida legislativa en juego no supera la primera grada invocada, consistente en que persigue un fin legítimo.

En efecto, es menester partir de la noción de que el derecho disciplinario es una subespecie del derecho administrativo sancionador, porque se integra por el conjunto de normas sustantivas y procesales en virtud de la cuales el Estado, en su faceta administrativa, asegura que los servidores públicos cumplan con los deberes constitucionales de apego a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, conforme lo establece el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, so pena de aplicar una sanción para el caso de incumplimiento.[24]

El texto constitucional en cita dispone que las sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.

De este modo, el derecho disciplinario está relacionado de manera directa con el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, y tiene como objetivo investigar y proceder en contra de

---

[24] Aunque el artículo 109 fue motivo de una importante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veintisiete de mayo de dos mil quince, las finalidades del servicio público no han sido modificadas. Al respecto, el texto actual dispone lo siguiente: "**Artículo 109.-** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:
(…)
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. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.
(…)"

aquellos que con motivo del desempeño de la función pública, no cumplen con las finalidades que establece la Constitución General.

En este sentido, el propósito del derecho disciplinario es hacer efectiva, en el ámbito administrativo, la exigencia general que establece el artículo 108 constitucional en su primer párrafo, el cual dispone que los servidores públicos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.[25]

Ahora bien, el derecho disciplinario, en su aspecto procedimental, exige instaurar en contra del servidor público un verdadero procedimiento seguido en forma de juicio, en el cual estén claramente diferenciadas por lo menos tres etapas: la investigación, el procedimiento disciplinario *per se* y el dictado de la resolución. De ahí que si el derecho disciplinario tiene como propósito investigar, iniciar un procedimiento y dictar una resolución que puede concluir con la imposición de una sanción, entonces debe acoger la doctrina que este Alto Tribunal ha desarrollado en relación al derecho de defensa adecuada; máxime si se retoma la noción de que el derecho disciplinario, como ya se dijo, constituye una subespecie del derecho administrativo sancionador.

Al respecto, el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2006, en sesión de veinticinco de mayo de dos mil seis, estableció que dicha rama jurídica es una inequívoca manifestación de la potestad punitiva del Estado, entendida como la

---

[25] El texto actualmente en vigor dispone 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 de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.
(…)"

facultad que tiene este último de imponer sanciones ante la comisión de conductas ilícitas.[26]

En específico, el derecho administrativo sancionador posee como objeto garantizar a la colectividad en general el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo.

Por sanción administrativa debemos entender un castigo infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley. Este castigo puede consistir en la privación de un bien, de un derecho, la imposición de una obligación de pago, arresto, etcétera.

Así, el llamado derecho administrativo sancionador se refiere al cúmulo de normas sustantivas y adjetivas que se relacionan con la comisión de infracciones e imposición de sanciones en el plano administrativo. De este modo, la pena administrativa tiene lugar como

---

[26] "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTÍSTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO", Novena Época. Registro: 174488. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 99/2006. Página: 1565. **Cuyo texto es el siguiente:** De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal-, irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal

reacción frente a lo antijurídico en el ámbito del derecho administrativo.

Con base en lo anterior, el Tribunal Pleno sostuvo que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.

En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad actuando en sus funciones administrativas, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas penales.

En este sentido, puede vislumbrarse que la utilización del poder de policía puede tornarse arbitrario si no se controla a la luz de la Constitución General, y que, por tanto, es labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales, incluso, de los servidores públicos sujetos a un procedimiento disciplinario, porque la Constitución General ni los tratados internacionales suscritos por México disponen lo contrario.

Ahora bien, el Pleno de este Alto Tribunal sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 4/2006 que “dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos […], aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo *sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza*” (cursivas añadidas).

A partir de esta premisa, la Primera Sala de esta Suprema Corte sostuvo desde hace algunos años de manera consistente que la presunción de inocencia es un derecho fundamental aplicable a los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora. Tal como lo reconoció el Tribunal Pleno recientemente al resolver, por mayoría de seis votos la contradicción de tesis 448/2016, la línea jurisprudencial en cuestión comienza con la sentencia dictada en el **amparo en revisión 624/2008**[27] y el criterio se consolidó gracias a su reiteración en varios precedentes, entre los que destacan los **amparos en revisión 466/2011**,[28] **349/2012**,[29] **123/2013**,[30] y **359/2013.**[31]

Por su parte, en la sentencia que resolvió la **contradicción de tesis 200/2013**,[32] el Tribunal Pleno sostuvo claramente que "uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de todo ciudadano, aplicable y reconocible a las personas que pudiesen estar sometidas a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder sancionador del Estado, a través de autoridad competente", al tiempo que aclaró que "la presunción de

---

[27] Sentencia de 29 de octubre de 2008, resuelta por mayoría de 3 votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza (Ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. En contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Presidente Sergio A. Valls Hernández, quienes formularon voto particular

[28] Sentencia de 9 de noviembre de 2011, resuelta por mayoría de 3 votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), en contra del emitido por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, que formuló voto particular El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo formuló voto concurrente. Ausente el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

[29] Sentencia de 26 de septiembre de 2012, resuelta por unanimidad de 5 votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente).

[30] Sentencia de 29 de mayo de 2013, resuelta por unanimidad de 5 votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

[31] Sentencia de 11 de septiembre de 2013, resuelta por mayoría de 4 votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas; en contra del emitido por el Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

[32] Sentencia de 28 de enero de 2014, resuelta por mayoría de 9 votos en relación con la propuesta modificada del estudio de fondo del proyecto.

inocencia aplica, *modularmente*, al procedimiento administrativo sancionador" (cursivas añadidas); criterio que fue recogido en la tesis de rubro "**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES**".[33]

En la misma línea, la Corte Interamericana se pronunció implícitamente sobre la aplicabilidad de este derecho a los procedimientos administrativos sancionadores en el caso ***López Mendoza vs. Venezuela***.[34] Si bien no hay una argumentación expresa donde se haya aclarado que la presunción de inocencia es aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores, lo cierto es que en ese caso dicho tribunal analizó si se había respetado el derecho a la presunción de inocencia del señor López Mendoza en el procedimiento administrativo sancionador que se le había seguido, lo que implica indiscutiblemente que el derecho en cuestión sí resulta aplicable en sede administrativa. En este sentido, en dicho precedente se afirmó que "la Corte no encuentra prueba suficiente que le permita considerar que a la víctima se le haya tratado como culpable en las etapas de los procesos administrativos que finalizaron con la imposición de multas" (párrafo 131).

Al resolver el **amparo en revisión 466/2011**, esta Primera Sala identificó tres vertientes de la presunción de inocencia en sede penal: **(1)** como regla de trato procesal; **(2)** como regla probatoria; y **(3)** como estándar probatorio o regla de juicio. A partir de dicho pronunciamiento, esta Suprema Corte desarrolló el contenido de la presunción de inocencia en función de la vertiente que fuera relevante en cada caso. Por lo demás, es importante señalar que los

[33] Décima Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación; Libro 7, junio de 2014, Tomo I, Pág. 41; Jurisprudencia; Materia(s): Constitucional.
[34] Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233.

pronunciamientos de la Corte Interamericana en relación con este derecho también pueden reconstruirse utilizando estas tres vertientes, puesto que si bien dicho tribunal internacional no ha utilizado estas distinciones en su jurisprudencia, cada una de las vertientes hace referencia a diferentes aspectos de la protección que otorga a los procesados la presunción de inocencia, los cuales también han sido reconocidos en la doctrina interamericana.

Ahora bien, para efectos de dar contestación al argumento que se analiza en esta sentencia, resulta relevante recordar la doctrina de este Alto Tribunal sobre la presunción de inocencia en sus vertientes de *regla de tratamiento* del imputado y de estándar de prueba. En las jurisprudencias 1a./J. 24/2014 (10a.) y 1a./J. 26/2014 (10a.), se explicó que “el contenido de este derecho fundamental consiste en establecer la *forma* en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal”, de tal manera que la finalidad de la presunción de inocencia es impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena”,[35] de tal manera que la presunción de inocencia comporta el derecho a ser tratado como inocente en tanto no haya sido declarada su culpabilidad por virtud de una sentencia judicial y se le haya seguido un proceso con todas las garantías.

Por su parte, la presunción de inocencia, vista como "estándar de prueba" o "regla de juicio", ordena a los jueces la absolución de los inculpados cuando durante el proceso no se hayan aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona; mandato que es aplicable al derecho administrativo sancionador y al momento de la valoración de la

[35] Fernández López, Fernández López, Mercedes, *Prueba y presunción de inocencia*, Madrid, Iustel, 2005, p. 123.

prueba. Dicho de forma más precisa, la presunción de inocencia como estándar de prueba o regla de juicio comporta dos normas: la que establece las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar; y una regla de carga de la prueba, entendida como la norma que establece a cuál de las partes perjudica el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba, conforme a la cual se ordena absolver al imputado cuando no se satisfaga dicho estándar para condenar.

En este sentido, en ***Ricardo Canese vs. Paraguay***,[36] dicho tribunal internacional dejó claro que la presunción de inocencia **"es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa** y acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme" (párrafo 154, énfasis añadido). En esta línea, en ***López Mendoza vs. Venezuela*** expuso con toda claridad que **"[l]a presunción de inocencia se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial relacionada con él refleja la opinión de que es culpable**" (párrafo 128).

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la presunción de inocencia ordena que las personas que están sujetas a proceso penal no sean tratadas de la misma manera que las personas que han sido declaradas culpables y ordena a los jueces la absolución de los inculpados cuando durante el proceso no se hayan aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona. En este orden de ideas, la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado y estándar de prueba en su dimensión extraprocesal protege a las personas sujetas a proceso penal de cualquier acto estatal o

[36] Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

particular ocurrido fuera del proceso penal que refleje la opinión de que una persona es culpable del delito del que se le acusa cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

Con apoyo en el marco jurídico expuesto, corresponde analizar el agravio en estudio.

El argumento de la autoridad tercero interesada se reduce a reconocer que estamos en presencia de un “procedimiento sumario”, que está justificado porque aborda una cuestión de interés general, pues con tal actuar se pretende “*evitar que los funcionarios actúen conforme a derecho en el desempeño de la función encomendada*” y que **la ejecución de la sanción tiende fundamentalmente a salvaguardar la honradez de la función pública.**

Es cierto que el régimen de responsabilidades administrativas aborda una cuestión de interés general, pues sus objetivos han sido reiterados en el texto actual del artículo 109, fracción III, de la Constitución General. Sin embargo, el argumento de la autoridad adolece de algunas inconsistencias pues, por un lado, una primera lectura arroja una conclusión que es contraria a sus intereses, al sostener que el “procedimiento sumario” previsto en el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, antes de su reforma, *evita que los funcionarios actúen conforme a derecho en el desempeño de la función encomendada*, y esta afirmación no le resulta útil para demostrar la constitucionalidad de la norma, pues si ello es cierto, entonces el precepto de mérito es contrario al principio de legalidad que permea el desempeño de servicio público, en términos del citado artículo 109, fracción III, de la Constitución General.

Ahora bien, si el argumento se interpreta en su contexto y se concluye que la intención fue sostener que los criterios de esta Primera Sala evitan que los funcionarios actúen conforme a derecho en el desempeño de sus funciones, la autoridad parte de una premisa errónea, pues dicho numeral en estudio no regula la forma en la que los integrantes del servicio exterior mexicano desempeñan sus funciones, sino el procedimiento para investigar las posibles conductas infractoras e instruir el procedimiento disciplinario, para concluir, en su caso, con la imposición de una sanción al servidor público involucrado.

En un tercer plano –el más relevante-, la autoridad pretende vincular el fin legítimo del procedimiento disciplinario previsto en el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, anterior a su reforma, con su *eventual consecuencia*, que consiste no sólo en la imposición, sino en la **ejecución de una sanción.** En este sentido, la autoridad pasa por alto que la razón por la cual el derecho administrativo sancionador y, en particular, el disciplinario exige que se instruya un auténtico procedimiento seguido en forma de juicio, en el que se respete el derecho a la defensa adecuada, es para desvirtuar la presunción de inocencia que le asiste al servidor público imputado, sin que la Constitución General o los tratados internacionales autoricen consentir lo contrario, pues como ya se mencionó, la cultura del respeto a los derechos humanos debe implementarse en todos los niveles organizacionales.

Si se parte del reconocimiento del derecho fundamental a la presunción de inocencia en todo procedimiento administrativo sancionador y que no existe mayor limitación para aplicarlo al derecho disciplinario, entonces el argumento de la autoridad es contrario a ese derecho fundamental, pues para instrumentar el procedimiento respectivo no es factible anticiparse a un resultado determinado, como lo es la ejecución de una sanción, porque entonces al servidor público

se le confiere el trato de responsable antes de que exista una determinación que así lo resuelva y sin respetar el derecho fundamental a defenderse adecuadamente.

Por otro lado, la afirmación de la recurrente pasa por alto el principio de presunción de inocencia como regla de juicio, el cual ordena la absolución de los inculpados cuando durante el procedimiento no se hayan aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia de la infracción y la responsabilidad del servidor público, de ahí que la resolución del procedimiento disciplinario no necesariamente debe concluir con la imposición de una sanción, pues siempre subsiste la alternativa de la absolución, y para decidir la suerte del procedimiento es menester respetar las cargas procedimentales correspondientes y, precisamente, el derecho de defensa del servidor público que se tutela con los criterios aislados de esta Primera Sala.

En consecuencia, si los argumentos que con respecto al fin legítimo que procura la norma no son suficientes para demostrarlo, resulta innecesario analizar si la medida es necesaria, idónea o proporcional, pues de entrada la medida no es compatible con los derechos fundamentales de defensa adecuada y presunción de inocencia que asisten al servidor público.

Si bien es cierto es una prioridad para el Estado Mexicano el combate a la corrupción, postulado que está expresado a partir de la reforma a la Constitución General publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veintisiete de mayo de dos mil quince, también es cierto que la investigación de los posibles casos de responsabilidad administrativa requiere de la mayor trasparencia y convicción a través del respeto a los derechos fundamentales. En consecuencia, el agravio en estudio es infundado.

Respecto al plazo que se le otorga al afectado para formular la contestación y rendir pruebas, la autoridad recurrente sostiene que es suficiente para garantizar la defensa adecuada del servidor público, porque se le corre traslado con todas las constancias que obran en el expediente administrativo, dicho plazo equivale a un aproximado de dos meses cuando se solicita la respectiva ampliación y el argumento del Tribunal Colegiado arranca de una situación individual o hipotética, que consiste en que el miembro del Servicio Exterior Mexicano se encuentre en el extranjero.

Dicho agravio es infundado. Para dar contestación a este agravio, es menester refrendar que una de las premisas de las cuales partió esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para declarar la inconstitucionalidad de la norma, consiste en que la función pública que desempeña el personal del Servicio Exterior Mexicano se lleva a cabo generalmente, por su propia y especial naturaleza, en el extranjero. Lo anterior lo demostró con el propio cuerpo normativo que rige a dicho personal, en los siguientes términos:

> "Ahora bien, de conformidad al artículo 1º de la Ley del Servicio Exterior Mexicano[37], el Servicio Exterior Mexicano se define como el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado de su representación en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Federal.

---

[37] Artículo 1.- El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Servicio Exterior depende del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo sucesivo denominada la Secretaría, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos de política exterior que señale el Presidente de la República, de conformidad con las facultades que le confiere la propia Constitución. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mantendrán coordinación con la Secretaría para el ejercicio de acciones en el exterior.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 11 del mismo cuerpo normativo[38], el personal del servicio exterior no puede permanecer fuera del país o en la Secretaría de Relaciones Exteriores (territorio nacional) más de ocho años continuos. Se deberá procurar que el personal de la rama diplomático consular no permanezca menos de dos años, ni más de seis en una misma adscripción en el exterior y que los miembros de la rama técnico-administrativa podrán permanecer en una misma adscripción un máximo de ocho años.

Asimismo, de conformidad con el artículo 48 de la Ley[39] en comento los miembros del Servicio Exterior comisionados en el extranjero gozarán de 30 días de vacaciones al año, pudiendo acumular hasta 60 días continuos. La Secretaría de Relaciones Exteriores deberá cubrir a los miembros del Servicio Exterior, cada dos años, el importe de sus pasajes del lugar de su adscripción a México y de regreso.

Cabe destacar que el artículo 50[40] de la norma legal referida permite que en casos de enfermedad, la Secretaría de Relaciones Exteriores conceda a los miembros del Servicio Exterior licencia hasta por dos meses con goce íntegro de sueldo, dos más con medio sueldo y dos más sin sueldo. Igualmente, la Secretaría podrá conceder licencias por cualquier otra causa justificada, hasta por seis meses sin goce de sueldo.

Por último, se debe referir que el hecho de que un funcionario del servicio no se presente al término de una comisión, disponibilidad o licencia a reanudar sus funciones constituye una causa de baja del servicio exterior, según lo dispone el artículo 53-BIS, fracción V, de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.[41]

---

[38] Artículo 11.- La Secretaría vigilará que la adscripción en el extranjero y en México del personal de carrera se ajuste a una rotación programada, asegurándose que, sin excepción, ningún miembro de éstas permanezca fuera del país o en la Secretaría más de ocho años continuos. La Comisión de Personal a sugerencia de la Subcomisión de Rotación, recomendará al Secretario los traslados que por necesidades del servicio se deban llevar a cabo fuera del programa de rotación anual, procurando que el personal de la rama diplomático consular no permanezca menos de dos años, ni más de seis en una misma adscripción en el exterior. Los miembros de la rama técnico-administrativa podrán permanecer en una misma adscripción un máximo de ocho años.

[39] Artículo 48.- Los miembros del Servicio Exterior comisionados en el extranjero gozarán de 30 días de vacaciones al año, pudiendo acumular hasta 60 días continuos. La Secretaría cubrirá a los miembros del Servicio Exterior, cada dos años, el importe de sus pasajes del lugar de su adscripción a México y de regreso. Esta prestación incluye al cónyuge y a sus familiares dependientes económicos hasta el primer grado en línea recta, ascendiente o descendiente, que vivan con él o ella, según el caso. Tratándose de los hijos de los miembros del Servicio Exterior esta prestación será extensiva únicamente a los menores de 18 años siempre que vivan con él o ella, según el caso. La Comisión de Personal podrá recomendar al Secretario, en los casos de adscripciones de condiciones de vida difícil, que esta prestación se otorgue cada doce meses.

[40] Artículo 50.- En los casos de enfermedad debidamente comprobada, la Secretaría podrá conceder a los miembros del Servicio Exterior licencia hasta por dos meses con goce íntegro de sueldo, dos más con medio sueldo y dos más sin sueldo. Además, en caso de embarazo, las mujeres tendrán derecho a tres meses de licencia con goce íntegro de sueldo. Igualmente, la Secretaría podrá conceder licencia por cualquier otra causa justificada, hasta por seis meses sin goce de sueldo.

[41] Artículo 53-BIS.- Son causas de baja del Servicio Exterior las siguientes:
(…)

> De lo anterior se concluye que en atención a su función primordial de representación de nuestro país en el extranjero, la mayoría de los integrantes del servicio exterior mexicano residen y desempeñan sus labores en el extranjero de forma continua, aunque dichos funcionarios pueden residir durante un determinado lapso en territorio nacional, cuando así lo determine la Comisión de Personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
>
> Por lo tanto, el procedimiento sancionatorio en contra de los funcionarios del servicio exterior parte de la premisa de que, los mismos residen y ejercen su función de manera continua fuera del territorio nacional."[42]

En cambio, el agravio que formula la autoridad para desvirtuar esta premisa no está demostrado con la normatividad aplicable, o con algún dato objetivo que permita concluir que el personal que integra el Servicio Exterior Mexicano no reúne la condición de permanecer en el extranjero. Por el contrario, la autoridad recurrente invoca el artículo 150 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, el cual alude a los jefes de misiones diplomáticas y de representaciones consulares como integrantes de dicho servicio exterior, quienes estarán facultados para imponer amonestaciones y apercibimientos al persona que está bajo sus órdenes por faltas administrativas no graves,[43] esto es, alude a aquellos servidores públicos que no se encuentran físicamente en la Secretaría de Relaciones Exteriores, sino en algún lugar del orbe en el cual el Estado Mexicano cuenta con alguna representación.

En adición, a foja 50 del recurso de revisión, la autoridad

V. Por no presentarse al término de una comisión, disponibilidad o licencia a reanudar sus funciones. En los dos primeros casos ante la Dirección General y, en el tercero, en el lugar en el que se encontraba adscrito;
(…).

[42] Amparo en revisión 2226/2009, fallado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día veinticuatro de febrero de dos mil diez.

[43] ARTÍCULO 150.- Los jefes de misiones diplomáticas, de representaciones consulares y de las unidades administrativas de la Secretaría, están facultados para imponer amonestaciones y apercibimientos al personal del Servicio Exterior bajo sus órdenes por faltas administrativas no graves. En estos casos no será necesario substanciar el procedimiento disciplinario previsto en el artículo 60 de la Ley, pero serán notificadas al Director General que tenga bajo su cargo los asuntos correspondientes al personal del Servicio Exterior, quien las integrará al expediente del miembro del Servicio Exterior, para otros efectos de la Ley y de este Reglamento.

reconoce lo siguiente:

> En tales circunstancias, deberá tomarse en consideración que el procedimiento administrativo disciplinario en estudio se inserta dentro de las normas especiales que regulan el personal del Servicio Exterior Mexicano, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 108, 109 y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se trata del ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado a efecto de reguardar (sic) los principios constitucionales que regulan la actuación de los servidores públicos y, en particular, del grupo de funcionarios **específicamente encargados de representar al Estado Mexicano en el extranjero** y de aplicar la política exterior de acuerdo a los principios del derecho internacional, entre otras; motivo por el cual, dicho procedimiento administrativo sancionador no puede ser ajeno a la naturaleza intrínseca del Servicio Exterior Mexicano, el cual implica que **los miembros de dicho cuerpo diplomático realicen sus actividades en distintas representaciones consulares o diplomática (sic) del Estado Mexicano**, situación que no puede ser obstáculo para ejercer el control y el poder sancionatorio del Estado para asegurar la debida y regular prestación de los servicios públicos **en dichas representaciones.** [El sombreado es nuestro]

Por lo tanto, como la propia recurrente lo reconoce, no es una mera situación hipotética que el personal del Servicio Exterior Mexicano realice sus actividades en el extranjero, motivo por el cual el agravio es infundado.

En este orden de ideas, se aprecia que la parte recurrente aduce de manera general y dogmática que el plazo de treinta días es suficiente para garantizar la defensa adecuada del servidor público, pues el hecho de que se le corra traslado con toda la información y documentación que necesita para su defensa no desvirtúa las complicaciones fácticas que entraña la distancia entre el lugar de residencia (fuera de territorio nacional) y el lugar en el que se desarrolla el procedimiento, motivo por el cual es inoperante. Por lo tanto, subsiste el criterio de esta Primera Sala en el sentido de que no es razonable dicho plazo para que el imputado pueda obtener y coordinar tanto la contestación del pliego de responsabilidades como el ofrecimiento de pruebas, aun cuando se incluya la ampliación, esto

si se toma en consideración que el interesado debe enfrentar, entre otras cosas, las diferencias de uso horario, el tiempo y esfuerzo que representa armar una defensa con su representación legal, la cual no se encuentra en el mismo lugar, el tiempo que toma el envío y recepción de documentos hasta el lugar en que se encuentre, así como el tiempo que puede tardar encontrar y asegurar los testimonios que estime necesarios, los cuales pueden estar en México o en otro país; por lo cual, el hecho de que los integrantes del Servicio Exterior Mexicano se encuentren fuera del territorio nacional, necesariamente conlleva el que se alargue el tiempo para configurar una defensa adecuada.

La recurrente refiere que el artículo controvertido no impide la representación de los interesados en la sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario, y que a través de dichos representantes pueden tener acceso al expediente en todo momento, lo anterior aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Sin embargo, este agravio es inoperante, porque no controvierte la razón toral por la cual el Tribunal Colegiado de Circuito, con apoyo en los precedentes de esta Primera Sala, sostuvo que no se garantiza la posibilidad de ser representado en el procedimiento respectivo. Ello no se debe a la imposibilidad, *per se,* de designar a un representante en el escrito de contestación, sino en la falta de oportunidades procedimentales para que dicho representante comparezca a hacer valer los derechos del servidor público. En este sentido, resulta inútil nombrar a un representante si no puede ejercer la respectiva representación, ante la falta de un momento procesal oportuno previsto en ley.

En este sentido, la Primera Sala ha sostenido que en el

procedimiento administrativo disciplinario en estudio, debería permitirse que el acusado tenga las mismas posibilidades de defensa que tiene alguien que está presente ante la autoridad administrativa que lo procesa; sin embargo, sólo se permite que la defensa del presunto responsable se verifique a través de un único documento en el que se deben hacer valer todas las defensas posibles y aportar todas las pruebas que se estimen necesarias, por lo que al compactarse diversas etapas procesales en un solo acto, el representante no podría imponerse o participar en el procedimiento una vez que la contestación fue rendida, ya que el derecho a una defensa adecuada exige que exista la posibilidad jurídica de tener participación, incluso por escrito, en todas y cada una de las etapas del procedimiento.

Lo anterior es así, porque conforme a lo previsto en el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano que se analiza, la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios sólo está obligada a notificar al miembro del Servicio Exterior el acta administrativa de presunta responsabilidad, siendo que el curso que toma el procedimiento después de que éste presenta su escrito escapa de su conocimiento al no preverse su participación, salvo que tenga que desahogar pruebas.

Y en el caso hipotético que el presunto responsable pudiera consultar los autos por medio de su representante en el territorio nacional, la información que recibiría sobre el desarrollo del procedimiento no sería íntegra, ya que sólo versa sobre aquellas cuestiones que le fueron imputadas y no tiene la oportunidad de saber posteriormente si se han aceptado sus pruebas o si la autoridad ha aportado nuevos elementos al expediente.

Por lo anterior, se señaló que el procedimiento de responsabilidades administrativas regulado en el artículo 60 de la Ley

del Servicio Exterior Mexicano, analizado en el caso, no garantiza una adecuada defensa en la que el probable responsable pueda tener un representante de su elección que pueda apersonarse en cualquier momento en el procedimiento directamente, imponerse del mismo y realizar cualquier tipo de promoción, además de acceder a todas las actuaciones, documentos y pruebas que obren en el expediente.

Finalmente, respecto al argumento de que el Tribunal Colegiado no realizó una adecuada interpretación del artículo impugnado, puesto que obvia considerar que la etapa de alegatos sí está prevista en el artículo 145 del Reglamento del Servicio Exterior Mexicano, dicho argumento es infundado. Al respecto, es correcta la afirmación del Tribunal Colegiado de Circuito, quien señaló que el hecho que en el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (reformado el quince de octubre de dos mil doce), ya se prevea la posibilidad de formular alegatos, no subsana los vicios advertidos en el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano que se analiza, ya que de cualquier forma, el servidor público no tiene conocimiento de la totalidad de las pruebas agregadas en el expediente, y para ello se apoyó en lo determinado por esta Primera Sala en los precedentes que existen al respecto, los cuales son susceptibles de aplicarse pese a que no constituyen jurisprudencia, pues son orientadores para los restantes órganos del Poder Judicial de la Federación.

En este sentido, si el propio recurrente reconoce que la normativa reglamentaria ya reconoce el derecho del servidor público a formular alegatos, entonces resultan inoperantes los agravio en los cuales solicita que se lleve a cabo una interpretación conforme del artículo 60 en análisis, para considerar que sí los prevé, así como el que se tome en cuenta lo resuelto por la Segunda Sala al fallar los amparos en revisión 1038/2007 y 708/2010, en los que se estableció que no es necesario que los procedimientos administrativos tengan las

mismas características de un proceso judicial.

En el mismo sentido, es inoperante la solicitud de modificación de las tesis aisladas 1a. CCXIX/2012 (10a.), 1a. CCXVIII/2012 (10a.), 1a. CCXXI/2012 (10a.) y 1a. CCXX/2012 (10a.), derivadas del amparo en revisión 2226/2009 y el amparo directo en revisión 1928/2012, ya que conforme el artículo 230 de la Ley de Amparo, este no es el medio adecuado para solicitarlo, porque para ello debe mediar petición de algún Magistrado integrante de un Tribunal Colegiado de Circuito, y con motivo de un caso concreto que haya resuelto, para lo cual el órgano solicitante expresará las razones por las cuales se estima debe hacerse la modificación. [44]

Asimismo, hay que recordar que las tesis se refieren al procedimiento disciplinario previsto en el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano **antes de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de diecinueve de abril de dos mil dieciocho**, de ahí que para determinar si éstas siguen surtiendo sus

---

[44] "Artículo 230. La jurisprudencia que por reiteración o contradicción establezcan el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Plenos de Circuito, podrá ser sustituida conforme a las siguientes reglas:
I. Cualquier tribunal colegiado de circuito, previa petición de alguno de sus magistrados, con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al Pleno de Circuito al que pertenezcan que sustituya la jurisprudencia que por contradicción haya establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse.
Para que los Plenos de Circuito sustituyan la jurisprudencia se requerirá de las dos terceras partes de los magistrados que lo integran.
II. Cualquiera de los Plenos de Circuito, previa petición de alguno de los magistrados de los tribunales colegiados de su circuito y con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a la sala correspondiente, que sustituya la jurisprudencia que hayan establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse. La solicitud que, en su caso, enviarían los Plenos de Circuito al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a la sala correspondiente, debe ser aprobada por la mayoría de sus integrantes.
III. Cualquiera de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previa petición de alguno de los ministros que las integran, y sólo con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sustituya la jurisprudencia que haya establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse. La solicitud que, en su caso, enviaría la sala correspondiente al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá ser aprobada por la mayoría de sus integrantes.
Para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituya la jurisprudencia en términos de las fracciones II y III del presente artículo, se requerirá mayoría de cuando menos ocho votos en pleno y cuatro en sala.
Cuando se resuelva sustituir la jurisprudencia, dicha resolución no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los que se hayan dictado las sentencias que la integraron, ni la que se resolvió en el caso concreto que haya motivado la solicitud. Esta resolución se publicará y distribuirá en los términos establecidos en esta Ley."

efectos o no resulta irrelevante que con posterioridad, esto es, el veintiocho de abril del presente año, se haya publicado en el Diario Oficial de la Federación el Nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en cuyo Título Noveno la autoridad recurrente afirma que se regula todo lo relativo al procedimiento disciplinario del Servicio Exterior Mexicano. En efecto, los artículos del Reglamento que invoca la recurrente no estaban vigentes en la época que se emitieron las tesis y éstas siguen siendo aplicables a aquellos casos en los que el Reglamento aún no había sido publicado, como sucede en el presente caso.

Conforme a lo anterior, son infundados los argumentos de la tercero interesada, en los que sostiene que el artículo en estudio no transgrede la garantía de audiencia y oportunidad de defensa, ya que el estudio realizado por el Tribunal Colegiado fue el adecuado.

No pasa desapercibido que la recurrente insiste en que el Tribunal Colegiado no realizó un estudio del marco normativo aplicable al procedimiento administrativo disciplinario para los servidores al servicio exterior, exponiendo diversos artículos del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Dicho agravio es infundado porque el Tribunal Colegiado al hacer suyo el criterio aislado de esta Sala, sí realizó un pronunciamiento al señalar que atendiendo al contenido de los artículos 1-Bis, 2, 26, 27, 27-Bis y 61 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano; 143 a 150 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano; 1 del Código Federal de Procedimientos Civiles y demás normas aplicables, así como a los numerales 4, 5, 17, 18, 19 y 20 de las Reglas de Procedimientos de la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano, se podían observar el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que garantizan un debido proceso en el procedimiento disciplinario, sin embargo, en el amparo directo en revisión 1928/2012, se refirió que aun analizado dentro del

contexto normativo del que forma parte, el procedimiento de responsabilidad administrativa contenido en el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, era violatorio del derecho a un adecuada defensa.

En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, confirma que el procedimiento administrativo disciplinario que prevé el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, es inconstitucional porque el procedimiento sancionatorio para los miembros del servicio exterior, no reúne los requisitos formales ni materiales mínimos para garantizar una efectiva defensa del afectado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La justicia de la unión ampara y protege a **Luis Guillermo Romero Parra**, en contra de la autoridad y acto precisados en el resultando primero de esta ejecutoria.

Notifíquese con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.