

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 7740/2018
QUEJOSO Y RECURRENTE: *****

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIO: HÉCTOR GUSTAVO PINEDA SALAS

Visto Bueno
Señora Ministra.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día...

En atención a lo dispuesto en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como en la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**, a continuación se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del **amparo directo en revisión 7740/2018**, en el que se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

[...]

SEXTO. Estudio. En la demanda de amparo, el hoy recurrente sostuvo que el artículo 78 de la Ley de Responsabilidades era inconstitucional, al ser violatorio del derecho al debido proceso, pues el procedimiento administrativo ahí previsto no protege el derecho a formular alegatos.

El Tribunal Colegiado consideró que el argumento era *infundado*, pues el artículo controvertido satisfacía las formalidades esenciales del procedimiento, al permitir presentar alegatos. Lo anterior, porque tal precepto

prevé la existencia de una audiencia, en la que el presunto infractor podrá presentar pruebas, desvirtuar las de la contraria y argumentar lo que a su derecho convenga. En tal sentido, aun cuando el artículo combatido no prevea una audiencia específica de alegatos, sí establece la oportunidad para el presunto infractor para que, una vez que conozca los hechos que se le imputan, presente pruebas y refiera los argumentos que estime convenientes.

En los agravios, el recurrente sostiene que es incorrecta la apreciación del Tribunal Colegiado, toda vez que conforme a la tesis jurisprudencial P./J. 47/95, la fase de alegatos tiene que estar bien diferenciada de las demás, a fin de que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento.

Esta Primera Sala considera que el planteamiento es **infundado**, toda vez que el Tribunal Colegiado respondió de manera congruente el planteamiento sobre la inconstitucionalidad del artículo 78 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios de Sonora. Como correctamente lo señaló el Tribunal Colegiado, el hecho de que en dicho artículo no se contemple expresamente una etapa de alegatos no atenta contra los principios de audiencia y debido proceso legal, ni desconoce las formalidades esenciales del procedimiento, como se verá a continuación.

El artículo 78 de la entonces vigente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios de Sonora¹, establecía lo siguiente:

“ARTICULO 78.- En el ámbito de sus respectivas competencias, la Contraloría y las Contralorías Municipales impondrán las sanciones administrativas a que se refiere el artículo 68 de esta Ley, conforme al siguiente procedimiento:

I.- El procedimiento se iniciará con el acuerdo que dicte la Contraloría o la Contraloría Municipal, en su caso, teniendo por radicado el procedimiento de la presunta responsabilidad administrativa;

¹ Cabe señalar que esta normativa ha dejado de estar en vigor, por lo que se analizará la que fue vigente en el momento de los hechos.

II.- Se citará al supuesto infractor a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho para contestar las imputaciones y ofrecer pruebas en la misma, por sí o por medio de un defensor;

III.- La autoridad instructora, por simple acuerdo, comisionará a quien deba hacer el citatorio, precisando los nombres de dos testigos de asistencia que darán fe de la diligencia. La notificación se hará en el domicilio del centro de labores donde el servidor público preste sus servicios y si éste ya no trabaja en el servicio público, en su domicilio particular. El encargado asentará razón de la forma en que se cerciore de la veracidad del domicilio.

Si el citado no está presente, se le dejará citatorio para hora fija, dentro de las horas hábiles del día siguiente, con quien esté en el domicilio, y en caso contrario, con el vecino más cercano. Si a la hora fijada no se encuentra el citado, se entenderá la diligencia con quien esté presente y no encontrándose, con el vecino más próximo. El citatorio deberá entregarse con 5 días hábiles de anticipación a la audiencia, por lo menos. El encargado asentará razón en el expediente de todas las circunstancias de la diligencia de notificación.

Para los efectos de esta Ley, las notificaciones que se realicen en forma personal, surtirán sus efectos el mismo día que se lleven a cabo, y las demás notificaciones, al día siguiente que se lleve a cabo la diligencia correspondiente;

IV.- Si el día de la audiencia no comparece el supuesto infractor sin justa causa, ni persona que legalmente lo represente, se tendrán por presuntivamente ciertos los hechos que se le imputan, debiendo previamente la autoridad instructora cerciorarse de que se le citó conforme a las reglas anteriores y si observare violaciones a éstas, ordenará reponer el procedimiento en forma legal;

V.- La autoridad instructora solicitará al titular de la dependencia o entidad donde labora o hubiere laborado el supuesto infractor, que designe un representante para la audiencia, a efecto de que se informe de las constancias del procedimiento y coadyuve en el esclarecimiento de los hechos;

VI.- Una vez abierta la audiencia, se dará el uso de la voz al supuesto infractor o a su defensor, si aquél así lo pide, para que dé

contestación a las irregularidades y hechos que se le imputen, y ofrezca las pruebas que juzgue convenientes.

Son admisibles todos los medios de prueba, excepto aquéllos que no tengan relación con los hechos que se investigan;

VII.- Concluido el ofrecimiento de pruebas, la autoridad declarará cerrado este período y dictará acuerdo, dentro de los tres días hábiles siguientes, sobre las pruebas que admita y, en su caso, deberá fundar y motivar debidamente su desechamiento. Una vez cerrado el período de ofrecimiento de pruebas, el supuesto infractor, podrá ofrecer únicamente pruebas supervinientes.

En el acuerdo a que se refiere el párrafo anterior, se dictarán todas las medidas que sean necesarias para la recepción de las pruebas admitidas y se notificará del mismo al supuesto infractor;

VIII.- Cuando no existan pruebas pendientes de desahogo, la autoridad instructora declarará cerrado el período probatorio y dictará resolución dentro de los quince días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad administrativa o, en su caso, impondrá al infractor la sanción que corresponda. La resolución se notificará al interesado dentro de los tres días hábiles siguientes, así como a su jefe inmediato, al titular de la dependencia o entidad donde presta o haya prestado sus servicios y a cualquier otro funcionario que deba conocerla, debiéndose, en todo caso, correr traslado con copia de la misma;

IX.- Si durante la instrucción del procedimiento, aparecieren elementos que constituyan nuevas responsabilidades administrativas a cargo del supuesto infractor o de otras personas, se realizarán las investigaciones que sean necesarias y se citará para otra u otras audiencias, hasta tener elementos suficientes para resolver; y

X.- En cualquier momento, previo o posteriormente al citatorio a que se refiere este artículo, la autoridad instructora podrá ordenar la suspensión temporal de los supuestos infractores de sus empleos, cargos o comisiones, si a su juicio así conviene para la mejor conducción de las investigaciones. Esta suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se imputa y la determinación que la declare lo hará constar así expresamente.

La suspensión temporal decretada conforme al párrafo anterior, suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el

momento en que sea notificada al interesado y cesará cuando así lo resuelva la autoridad instructora, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento en que se haya decretado.

Si los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les impute, serán restituidos en su puesto y se les cubrirán las percepciones que hubieren dejado de recibir, durante el tiempo que hubieren estado suspendidos.

Para declarar la suspensión a que se refieren los párrafos anteriores, se requerirá autorización del Congreso del Estado, o en receso de éste, de la Diputación Permanente, si para el nombramiento del servidor público de que se trate, se requirió ratificación de aquél en los términos de la Constitución Política del Estado.

Los servidores públicos que sean citados conforme a este artículo, deberán en su primera comparecencia, señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, y en caso de no hacerlo, se les notificará por publicación que se realice en las oficinas de la autoridad que los haya citado. Las notificaciones siguientes a la primera se harán igual que ésta, en el domicilio que se señale, pero ya no será necesario dejar citatorio si el interesado no se encuentra.

En el desarrollo y desahogo del procedimiento a que se refiere este artículo y en cuanto a lo no previsto, se estará a lo que dispone el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora.”

En términos generales, el precepto recién transcrito establece el procedimiento que deben seguir la Contraloría y las Contralorías Municipales del Estado de Sonora para determinar la responsabilidad y, en su caso, imponer las sanciones administrativas a que se refiere la ley en cuestión.

Como se ve, dicha disposición normativa no prevé expresamente una fase para la formulación de alegatos. En ese sentido, frente al argumento de inconstitucionalidad del quejoso, el colegiado consideró que aunque la norma no refería expresamente a esa fase, contempla el desahogo de una audiencia en la que se garantiza el derecho del probable infractor a defenderse,

incluyendo la posibilidad de verter las manifestaciones que estimara conducentes y ofrecer los medios de prueba para acreditar sus pretensiones.

Esta Sala coincide con la conclusión a la que llegó el colegiado.

En efecto, respecto de un planteamiento de similar se ocupó esta Primera Sala al resolver el **amparo directo en revisión 3714/2013**², en el que si bien se analizó la regularidad constitucional del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la norma ahora cuestionada tiene un contenido normativo esencialmente similar, por lo que se retomarán las consideraciones de ese precedente.

Al respecto, se dijo que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido de manera reiterada que entre las “formalidades esenciales del procedimiento” se encuentran las siguientes: **(1)** la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; **(2)** la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; **(3) la oportunidad de alegar**; y **(4)** el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.³

Esta Primera Sala entendió que en el caso de los procedimientos administrativos, dichas formalidades no pueden tener el mismo alcance que tienen en los procedimientos judiciales, sino que las exigencias derivadas de la garantía de audiencia debían *modularse* para adaptarse a los procesos administrativos.

Al respecto, se precisó no era necesario que los procedimientos administrativos tuvieran las mismas características de un proceso judicial – *en el que se da a las partes la oportunidad de formular alegatos una vez*

² Sentencia de *siete de febrero de dos mil catorce*. Aprobada por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Pardo Rebolledo.

³ “**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO**” [Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo II, Diciembre de 1995; Tesis: P./J. 47/95; Página: 133; Jurisprudencia; Materia(s): Constitucional, Común].

concluido el periodo probatorio y antes de dictar sentencia-, bastaba que se le diera al particular afectado la oportunidad de ofrecer las pruebas en que fincara su defensa y 'formular alegatos' para apoyarla con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes.

En esta línea, se dio un alcance distinto a la posibilidad de *alegar* en un procedimiento administrativo, al señalar que la expresión 'formular alegatos', se traduce en expresar las razones jurídicas necesarias para desvirtuar las pretensiones de la contraparte y que dan sustento a las pruebas en que se finque la defensa, concluyéndose que tratándose de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, en respeto a la garantía de audiencia, el legislador debe prever un procedimiento a través del cual se dé al presunto infractor la oportunidad de expresar los argumentos jurídicos que estime convenientes para desvirtuar los hechos que se le atribuyen y ofrecer las pruebas en que finque su defensa.

Así, se explicó que la posibilidad de formular alegatos quedaba satisfecha cuando el presunto responsable tuviera pleno conocimiento de que comparecería ante la autoridad respectiva a rendir una declaración en relación con los hechos imputados a él y que pudieran ser causa de responsabilidad administrativa, lo que ponía de manifiesto que al declarar tenía expedito su derecho para externar los argumentos jurídicos que estimara idóneos para desvirtuar tales actos u omisiones, esto es, en ese acto aparte de refutar o controvertir estaba en aptitud de *formular los alegatos* correspondientes para justificar o probar su defensa.

De acuerdo con lo anterior, se concluyó que el diseño de la norma analizada respetaba fundamentalmente las formalidades esenciales del procedimiento, *aun cuando no se previera de manera expresa la etapa o fase de alegatos, lo cual era comprensible tratándose de un procedimiento administrativo, porque éste no necesariamente debe tener las mismas características de un proceso judicial*, en el cual se da a las partes contendientes la oportunidad

de formular alegatos una vez concluido el periodo probatorio y antes de dictar sentencia, pues en aquél para respetar la garantía de audiencia y las formalidades citadas bastaba con que se diera al presunto infractor la oportunidad de expresar los argumentos jurídicos a su juicio pertinentes o convenientes (pues en ésta podría alegar lo que a su derecho conviniera) para desvirtuar los hechos imputados a él y ofrecer las pruebas para demostrar su defensa y que estas circunstancias se tomen en cuenta al emitir la resolución respectiva, requisitos que en el caso se observan en el precepto en cuestión.

Razones por las cuales se reitera que el artículo 78 de la entonces vigente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios de Sonora no es violatorio de la garantía de audiencia, en virtud de que prevé las formalidades esenciales para garantizar al gobernado la oportunidad y adecuada defensa de sus intereses previamente al acto privativo.

En ese sentido, la exigencia de poder formular alegatos debe *modularse* para ser compatible con el contexto institucional propio de los procedimientos administrativos. Por lo que no puede decirse que el Tribunal Colegiado haya contestado de forma incongruente y limitada el planteamiento de la quejosa, ni tampoco que no haya diferenciado adecuadamente el momento en que debe concederse oportunidad para formular alegatos.

En la línea de lo expuesto anteriormente, el Tribunal Colegiado *moduló* el entendimiento de la formalidad procesal consistente en formular alegatos para adaptarlo al procedimiento administrativo y esta Primera Sala lo encuentra acertado.

Debe entenderse el pronunciamiento del Tribunal Colegiado en el sentido de que aunque de la lectura del artículo en cuestión no se advierta de manera diáfana que el legislador haya señalado una etapa expresa de alegatos, del propio numeral se desprende que se contempla la celebración de una

audiencia de ley, que es la etapa procesal en la que la autoridad escucha los planteamientos de las partes, siendo posible además que el servidor público desvirtúe los hechos que se imputan en su contra, toda vez que se le concede un plazo para ofrecer los elementos de prueba que estime pertinentes.

Por lo demás, esta Primera Sala advierte que en otra ocasión ya se ha ocupado de estudiar la constitucionalidad de una norma sobre responsabilidad administrativa de servidores públicos a la luz de la garantía de audiencia, a pesar de que no se analizara de manera específica el tema de los alegatos.

En diverso orden, importa destacar el contenido de la ejecutoria pronunciada en el **amparo en revisión 34/2010**⁴, en la que se explicó que para *“constatar el respeto al texto constitucional en cuanto a la garantía de audiencia, resulta suficiente comprobar si el sistema procesal de que se trate, **establece o no la oportunidad para que el posible afectado pueda ser oído en su defensa, y rendir pruebas para acreditar su dicho**, antes de que sea afectado su interés jurídico”*.

En este orden de ideas, esta Primera Sala concluyó que si la norma contempla *“un procedimiento a través del cual los servidores públicos pueden acudir en defensa de sus intereses cuando se les impute actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”*, constándose que con la regulación que contiene *“el legislador ordinario estableció un mecanismo procesal desarrollado a través de distintas etapas concatenadas entre sí, que obligan a la autoridad sancionadora a comunicar personalmente al servidor público las acciones u omisiones por las cuales es investigado, y darle oportunidad de acudir al procedimiento respectivo*

⁴ Resuelto el 4 de agosto de 2010 por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente José de Jesús Gudiño Pelayo.

para contestar o para oponerse a las imputaciones, además de otorgarle un plazo para ofrecer pruebas y desahogaras, las cuales deberán ser valoradas al momento de emitir la resolución correspondiente” no se viola el derecho de audiencia.

Consecuentemente, dada la especial naturaleza de los procedimientos administrativos de responsabilidad basta con que el artículo impugnado contemple en la celebración de una audiencia una etapa procesal de alegatos, en donde la autoridad escuche los planteamientos de las partes y éstas desvirtúen los hechos que se imputan en su contra, para que se estime que se protegió la garantía de audiencia en su vertiente de derecho a formular alegatos y la de debido proceso.

En función de lo anterior, también resulta *infundada* la afirmación del recurrente en el sentido de que es ilógico que en un sólo acto se tenga por colmada la garantía de audiencia, pues como ya se apuntó, previamente al desahogo de la audiencia, el presunto infractor ya conocía los hechos y elementos de prueba en los que la autoridad sustentó la infracción atribuida.

Esto es, el propósito de la audiencia de ley es escuchar los planteamientos de las partes. En primer lugar, el planteamiento de la autoridad, en el que atribuye al servidor público una infracción administrativa, los hechos y las pruebas en las que sustenta su acusación. En segundo, se concede un espacio al encausado para desvirtuar los hechos que se imputan en su contra y ofrezca los medios de prueba que estime pertinentes. Con lo anterior, es suficiente para estimar que se protegió la garantía de audiencia en su vertiente de derecho a formular alegatos y la de debido proceso.

Ahora bien, cabe aclarar que, contrario a lo argüido por el recurrente, la autoridad no estaría en posibilidad de introducir elementos ajenos a los que conforman la investigación en la que se encuentra involucrado el servidor público. Lo anterior se corrobora, porque incluso el propio precepto en análisis, dispone que si durante la instrucción del procedimiento, aparecieren

elementos que constituyan nuevas responsabilidades administrativas a cargo del supuesto infractor o de otras personas, se realizarán las investigaciones que sean necesarias y se citará para otra u otras audiencias, hasta tener elementos suficientes para resolver.

En esas condiciones, esta Primera Sala considera que el artículo 78 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios de Sonora es constitucional. Por ende, es **infundado** este argumento.

[...]