

**RESEÑA ARGUMENTATIVA**  
**CASO ESPINOSA VILLARREAL**

# Introducción

---

La reseña que el lector tiene ante sí, se refiere al amparo directo en revisión 255/2006 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el cual se abordó el tema relativo a la determinación de la competencia que tienen las autoridades para juzgar a un servidor público, en el caso específico, del Distrito Federal, en razón del carácter o fuero que aquél pueda tener.

A partir de que el Distrito Federal se creó en 1824, tras la caída del Imperio de Agustín de Iturbide, ha sido un centro de controversias, de polémicas doctrinales, así como de diversos conflictos entre órganos federales y locales de gobierno, y a la vez que es capital de la República y sede de los Poderes de la Unión, también se ha constituido como eje del desarrollo social, económico, cultural y político de la nación mexicana.

Tras diversos cambios socio-demográficos y económicos, el Distrito Federal cuenta hoy en día con una de las mayores concentraciones urbanas del mundo y la estructura jurídica, así como la conformación política que actualmente tiene son el resultado de una serie de modificaciones que han ido desde la creación de municipalidades hasta la supresión de éstas, pasando por un régimen donde la legislación y el gobierno de la entidad se depositaron en órganos federales como el Congreso de la Unión y el presidente de la República; este último ejercía sus atribuciones por conducto de un gobernador y, posteriormente, por medio de un órgano establecido en la ley federal que fue un departamento administrativo dependiente del Ejecutivo y con competencia territorial específica.

Estas modificaciones en su organización política y administrativa se han dado con el objeto de ampliar el ejercicio de algunos derechos políticos y para fortalecer las instancias de Gobierno Local a fin de que se mejore la respuesta y la atención a los habitantes del Distrito Federal, quienes a través de sus peticiones y con los acuerdos generados entre diferentes fuerzas políticas, representantes y gobiernos, han logrado promover importantes avances tanto en la estructura como en la organización democrática de la Ciudad de México, mismos que se expresan en el **artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Uno de estos avances, se dio en 1987 con la creación de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que años después, en 1993, se transformó de órgano de representación ciudadana a un órgano legislativo con mayores atribuciones.

Posteriormente, en 1996, se revisó una vez más el estatus jurídico-político del Distrito Federal y, con el acuerdo de los diversos grupos parlamentarios, el Constituyente Permanente aprobó otra reforma, cuyos principales temas fueron, entre otros, la elección directa de un jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como de los titulares de los órganos político-administrativos (delegaciones).

Así, en el año de 1997 se establece la figura de un jefe de Gobierno que ya no es designado por el jefe del Ejecutivo sino mediante voto popular, otorgando de esta forma a los pobladores e instituciones del Distrito Federal una mayor independencia y participación en lo relativo a su organización política y administrativa.

# Reseña Argumentativa

---

## CASO ESPINOSA VILLARREAL

*Cronista: Licenciada Nicole Elizabeth Illand Murga.*

El día 9 de agosto de 2006, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo directo en revisión 255/2006, que abordó lo concerniente a la competencia que tienen las autoridades para juzgar a un servidor público en razón del carácter o fuero que pueda tener.

El estudio realizado por los señores Ministros se centró en establecer si la parte quejosa en el amparo de referencia debía ser considerada como un funcionario local, o en su caso federal, tomando en cuenta que tal fuero o naturaleza se determina por la identidad y el carácter orgánico de la dependencia a la que pertenece el servidor público y así, precisado lo anterior, señalar si resultaron competentes o no, las autoridades locales que juzgaron a dicho funcionario por considerarlo penalmente responsable del delito de peculado.<sup>1</sup>

Este asunto tuvo su origen en el año 2000, cuando el Ministerio Público del fuero local integró una averiguación previa en contra de un servidor público que fungió como jefe del Departamento del Distrito Federal durante el periodo de 1994 a 1997, al estimar que para usos ajenos distrajo de su objeto dinero perteneciente al erario público de la entidad, el cual por razón de su cargo, recibió en administración.

---

<sup>1</sup> Código Penal para el Distrito Federal, artículo 223, fracción I, vigente en el año 2000, que establecía lo siguiente:

*ARTÍCULO 223.- Comete el delito de peculado:*

*I.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.*

En consecuencia, el Juez Cuarto Penal del Distrito Federal, dentro de la causa penal número 149/2000, dictó un auto de formal prisión en contra de dicho ex funcionario, quien promovió un juicio de amparo indirecto en contra de esta resolución.

De este juicio de garantías registrado bajo el número 1649/2001, conoció el Juez Cuarto de Distrito en Materia Penal del Distrito Federal, quien negó el amparo solicitado.

Frente a esta negativa, el quejoso interpuso recurso de revisión, al que le correspondió el número 112/2002, el cual fue resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito el día 11 de abril de 2003, en el sentido de confirmar la resolución recurrida.

En ese recurso, el inconforme hizo valer, entre otros agravios, el relativo a la incompetencia de las autoridades que lo juzgaron, pues alegó que al haber sido un funcionario público federal, debieron haber conocido del procedimiento instaurado en su contra precisamente autoridades federales y no locales como aconteció en el caso.

Este argumento se estimó infundado por el citado Tribunal Colegiado, al sostener que, contrario a lo alegado, el inconforme no tenía el carácter de funcionario federal por el hecho de haber sido nombrado directamente por el presidente de la República, pues con independencia de ello, debía tomarse en cuenta que al ser el Departamento del Distrito Federal un ente integrante de la Federación, su titular tenía la naturaleza de funcionario local y las funciones que el agraviado desempeñó, fueron también de carácter local.

Una vez resuelto el referido juicio de garantías, se concluyó el procedimiento penal seguido en contra del ex jefe del Departamento del Distrito

Federal y, con fecha 3 de junio de 2005, el juez de la causa dictó sentencia de primera instancia en la que lo consideró penalmente responsable de la comisión del delito de peculado en agravio del Departamento del Distrito Federal, ahora Gobierno del Distrito Federal, imponiéndole una pena de siete años seis meses de prisión, una multa de quinientas veinticinco veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de consumarse el delito y la inhabilitación por cuatro años nueve meses para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Esta sentencia fue impugnada mediante un recurso de apelación radicado en la Primera Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con el número de expediente 1101/2005.

En fecha 9 de septiembre de 2005, la mencionada Sala confirmó la responsabilidad penal del inculpado en la comisión del delito de peculado y modificó lo relativo a la pena impuesta por el *a quo*, al fijarla en cuatro años diez meses y quince días de prisión, una multa de cuatrocientos ochenta y siete veces el salario mínimo general vigente en la época de los hechos y la inhabilitación por tres años para obtener y desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Aunado a lo anterior, lo condenaron a restituir la suma de doscientos ochenta y cinco millones doscientos setenta mil pesos, por concepto de reparación del daño, además de los perjuicios causados, esto es, al pago de los intereses que hubiere generado la cantidad antes citada de haber permanecido en el erario del Gobierno del Distrito Federal, perjuicio que se calculó en un total de trescientos cuarenta millones novecientos nueve mil ochocientos treinta y dos pesos con treinta y tres centavos.

Por último, se le concedió el tratamiento en libertad en sustitución de la pena impuesta, previo pago de la reparación del daño material y del resarcimiento de los perjuicios causados.

En desacuerdo con esta resolución, el aludido ex funcionario promovió un juicio de amparo directo que se resolvió el 12 de enero de 2006 por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

En el citado fallo se declaró inoperante el concepto de violación en el que el quejoso planteó la falta de competencia de las autoridades responsables que lo juzgaron, pues se estimó que tal cuestión ya se había resuelta por ese mismo tribunal en la diversa sentencia emitida en el recurso de revisión número 112/2002, la cual había causado ejecutoria y constituía por tanto cosa juzgada.

No obstante, dicho órgano colegiado otorgó el amparo solicitado para el efecto de que la Sala responsable dejara insubsistente la resolución combatida y en su lugar, emitiera otra en la que determinara que de la pena de prisión impuesta debía descontarse el tiempo que el amparista estuvo privado de su libertad con motivo de los hechos imputados, considerando para ello, su detención derivada de un procedimiento de extradición internacional que le fue instaurado y que, además, se le absolviera del pago de los perjuicios causados consistentes en los intereses, por no existir bases para su cuantificación.

El quejoso combatió esta resolución mediante un recurso de revisión que fue remitido por el presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al existir un planteamiento sobre la interpretación directa del **artículo 122 constitucional**.

Este asunto, registrado como amparo directo en revisión número 255/2006 fue turnado a la Primera Sala del Máximo Tribunal del país y se designó a la

**señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** para la formulación del proyecto de resolución.

Dentro de los agravios que el recurrente hizo valer, alegó en lo medular, que el Tribunal Colegiado obró incorrectamente al omitir analizar el primer concepto de violación en el que planteó la incompetencia de las autoridades que lo juzgaron, pues a juicio del inconforme, este aspecto no constituía cosa juzgada en virtud de que existían argumentos que implicaban la interpretación directa del **artículo 122 de nuestra Constitución Federal**, respecto del cual no había un pronunciamiento de naturaleza terminal por parte del Alto Tribunal del país.

El caso fue discutido por los señores Ministros integrantes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión de 9 de agosto de 2006, con base en la propuesta presentada por la Ministra ponente de estimar que los agravios eran esencialmente fundados.

Ello, porque tal como se alegó, el ex jefe del Departamento del Distrito Federal tenía el carácter de funcionario federal al momento de los hechos delictivos que se le imputaron y por ende, debió haber sido juzgado por autoridades federales y no de carácter local.

En la sesión, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** manifestó que resultaba incorrecto considerar al quejoso como una autoridad federal al momento de la realización de los actos que se le imputaron, ya que debía tomarse en cuenta la reforma que el 25 de octubre de 1993 sufrió la **fracción II del artículo 89 constitucional**, en la que se modificó el régimen del Distrito Federal para que éste dejara de ser un Departamento Administrativo, lo cual, puntualizó el señor Ministro Cossío Díaz, significó que el jefe del Departamento del Distrito Federal dejó de formar parte de la administración pública centralizada y rompió su relación de dependencia con el presidente de la República.

Agregó, que con esta reforma se otorgó un carácter de autonomía al funcionario en cuestión, al disponer que éste sería el titular de la administración pública del Distrito Federal y que ejercería sus funciones en los términos que la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables establecieran, por lo que el hecho de que un órgano federal, como el presidente de la República, designara a un órgano local, no le daba a este último el carácter de federal.

Acto seguido, en uso de la palabra, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** refirió que no obstante que el jefe de Gobierno del Distrito Federal tuviera funciones de carácter local, debía considerarse como un funcionario federal por el hecho de haber sido designado por el presidente y por depender administrativamente de él, pues apuntó que de otra manera, no tendría explicación la existencia del vínculo de *supra* a subordinación y la dependencia existente entre ambos funcionarios.

En ese mismo sentido, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** señaló que el inconforme era un funcionario de carácter federal en la época en que se realizaron los hechos que se le imputaron, porque la Federación ejercía las funciones de gobierno en el entonces Departamento del Distrito Federal a través de un jefe del Distrito Federal, quien a su vez tenía una dependencia jerárquica con el presidente de la República, pues este último podía nombrarlo y removerlo libremente.

De igual manera, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** destacó que aun cuando dentro del tránsito de la conformación del Distrito Federal, en la que se fueron sucediendo varias reformas constitucionales, existió un espacio donde podía generarse alguna confusión, lo cierto era que en ese lapso, el quejoso siguió teniendo el carácter de un servidor público calificado en sus funciones de naturaleza federal.

Los anteriores argumentos precisados por los señores Ministros fueron incorporados a la resolución del asunto, en la cual se añadió que si bien las resoluciones pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito al conocer de un recurso de revisión en amparo indirecto se consideran inatacables, lo cierto era que sólo constituyen cosa juzgada cuando resuelven cuestiones de legalidad, o bien, cuando existiendo criterio fijado por nuestro Alto Tribunal, se haya hecho pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad planteada, pero no así cuando se diluciden temas de inconstitucionalidad que impliquen la interpretación directa de un precepto de la Carta Magna, ya que esta materia se encuentra reservada exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese contexto, se señaló que el pronunciamiento hecho por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal al conocer del recurso de revisión 112/2002, en lo relativo a la competencia de las autoridades responsables, fundada en el **artículo 122 de la Constitución Federal**, que el quejoso hizo valer, no constituyó cosa juzgada por no existir pronunciamiento de naturaleza terminal al respecto por parte del Máximo Tribunal del país.

Por ende, se procedió a examinar ese concepto de violación, el cual, suplido en su deficiencia, se estimó fundado.

Ello, porque tal como alegó el inconforme, resultaba indudable que el carácter de la titularidad del Gobierno del Distrito Federal era de naturaleza federal, toda vez que de acuerdo con lo establecido en la base primera del **artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política** vigente durante la época en que el quejoso fue jefe del Departamento del Distrito Federal, el Gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del presidente de la República y este último ejercía tal gobierno por conducto del órgano u órganos que la ley respectiva determinara, además se destacó que conforme al **artículo 90 de la Carta Magna**, la administración pública se dividía en centralizada y paraestatal y se regía por la Ley

Orgánica que expidiera el Congreso de la Unión, la cual entre otras cosas, distribuiría los negocios administrativos de la Federación.

Tales bases, se dijo, fueron recogidas en los **artículos 1, 2, 5, 26 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, de cuyo texto se colegía que el Distrito Federal orgánicamente tuvo el carácter de un departamento administrativo dependiente del Poder Ejecutivo de la Unión y que formaba parte integrante de su administración pública federal, como una dependencia a cargo del jefe del Departamento del Distrito Federal, quien ejercía las funciones correspondientes a nombre del presidente de la República.

Además, se afirmó que el aludido funcionario tenía una dependencia jerárquica con el Presidente Constitucional, quien por virtud de las facultades que le otorgaba el **artículo 89, fracción II, constitucional** podía nombrarlo y removerlo libremente.

En esa virtud, se manifestó que el quejoso, al momento de su nombramiento, durante el ejercicio de su encargo y en la fecha de los hechos que se le imputaron en la causa penal de origen, tuvo el carácter de servidor público federal, ya que es la identidad y el carácter orgánico de la dependencia a la que se pertenece lo que determina el carácter o fuero de los servidores públicos.

Debe destacarse que en la resolución se efectuó un análisis de las reformas que sufrió el **artículo 122 constitucional** y que implicaron un cambio radical al estatus jurídico del Distrito Federal.

En ese tenor, se puntualizó que las reformas a tal precepto llevadas a cabo en fechas 25 de octubre de 1993 y 22 de agosto de 1996, no modificaron ni el carácter ni la naturaleza de funcionario federal que tenía el titular del Distrito Federal, pues si bien con ellas se dispuso que su nombramiento ya no se efectuaría por parte del Presidente Constitucional, sino que sería a través de voto popular de los ciudadanos, lo cierto era que hasta en tanto se llevaran a cabo tales

elecciones, esto es, hasta 1997, el Gobierno del Distrito Federal seguía a cargo del presidente de la República que lo ejercía por medio del jefe de tal departamento.

Así, se precisó que al haberse realizado el nombramiento del quejoso como jefe del Departamento del Distrito Federal por parte del titular del Ejecutivo Federal, el día 1° de diciembre de 1994, esto es, durante la vigencia del **artículo Quinto transitorio del decreto de 25 de octubre de 1993**, que modificó el texto del **numeral 122 constitucional**, era incuestionable que el inconforme fue un funcionario federal hasta diciembre de 1997, fecha en la que concluyó su encargo y, por tanto, su actuación se reglamentaba por leyes federales.

De esta manera, se dijo que si en la especie fue el Ministerio Público local quien instrumentó la causa penal en contra del quejoso por considerarlo presunto responsable del delito de peculado, y el Juez Cuarto en Materia Penal del Distrito Federal conoció del proceso así como la Sala responsable, todas éstas autoridades pertenecientes al fuero local, era evidente que tales actos no se emitieron por autoridad competente, tal como lo exige el **artículo 16 constitucional**, pues en realidad a quien competía conocer de los mismos era al Ministerio Público de la Federación y a un Juez Federal, todo esto aunado a que los recursos que percibía el entonces jefe del Departamento del Distrito Federal provinieron del erario federal.

Consecuentemente, se concedió el amparo liso y llano al quejoso, es decir, se determinó que la autoridad responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada, cerrando así la posibilidad de que el inconforme fuera desfavorecido o perjudicado al sujetarlo a un nuevo proceso ante la autoridad judicial federal y que se le juzgara dos veces por el mismo delito.

Este asunto se aprobó por mayoría de cuatro votos de los **señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Juan N.**

**Silva Meza y Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, en contra del emitido por el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz**, quien formuló voto particular en el que estimó que, a su parecer, no podía clasificarse al Distrito Federal como parte del orden federal, aun cuando varias de sus autoridades fueron en algún tiempo nombradas por funcionarios federales, toda vez que las mismas ejercían funciones y aplicaban normas pertenecientes al orden local de competencia del Distrito Federal.

El Ministro Cossío Díaz sostuvo que a través de diversas reformas, el Distrito Federal había llegado a ser una entidad donde sus órganos de gobierno eran eminentemente democráticos y respondían al mandato popular de sus habitantes y que en lo que se refería al carácter del jefe de Gobierno del Distrito Federal, éste se separó paulatinamente de la dependencia del Poder Ejecutivo Federal, puesto que de jefe del Departamento del Distrito Federal, con dependencia jerárquica directa del presidente de la República y miembro de la administración pública centralizada, pasó a ser jefe de Gobierno electo democráticamente por los ciudadanos.

Precisó que en el punto intermedio de esta transformación existió un período de transición en el cual, si bien el jefe de Gobierno fue designado en 1994 por el presidente de la República, lo cierto era que ya funcionaba bajo el régimen de las disposiciones contenidas en la reforma acaecida al **artículo 122 constitucional** el 25 de octubre de 1993, mismo que estableció la distinción entre órganos federales y órganos del Distrito Federal, al señalar en su **fracción I**, que correspondía al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarían las bases para la organización y facultades de los órganos locales del Gobierno del Distrito Federal, entre ellos el jefe del Departamento del Distrito Federal.

Además, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** hizo hincapié en que si bien la **fracción II, del artículo 89** establecía como facultad del presidente de la

República el nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos por el que se ejercía el gobierno en el Distrito Federal, lo cierto era que dicha facultad se suprimió mediante la reforma de 25 de octubre de 1993, lo cual indicaba que el jefe de Gobierno dejó de pertenecer a la administración pública centralizada desde ese momento.

Puntualizó que se tenía que diferenciar entre la designación y las características del orden jurídico al cual pertenecía el funcionario designado, pues para el señor Ministro Cossío Díaz las normas jurídicas que configuran el orden al que pertenece y que aplica el funcionario designado son las que le otorgan su carácter local o federal, no así su nombramiento.

En ese sentido, concluyó que en su opinión, tanto el Ministerio Público, el Juez Cuarto en Materia Penal y la Sala responsable, todas estas autoridades del Distrito Federal, sí eran competentes para instrumentar la causa penal en contra del quejoso y no violentaron en momento alguno el **artículo 16 de la Constitución General**.