

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior
según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la
Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y
Jurídicos

Maestría en Derecho Constitucional y Argumentación Jurídica



**“SANCIONES DE INHABILITACIÓN.
LA VIABILIDAD EN LA CONCESIÓN DE LA SUSPENSIÓN
DE LA EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA.”**

TRABAJO DE OBTENCIÓN DE GRADO
que para obtener el **GRADO** de
MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y
ARGUMENTACIÓN JURÍDICA

Presenta: **FRANCISCO JAVIER FAJARDO LÓPEZ**

Tutor **FRANCISCO RUIZ PLASCENCIA**

Tlaquepaque, Jalisco. Abril de 2023.

DEDICATORIA

**A mi esposa y mi hijo
Por su apoyo, energía y alegría.**

RESUMEN

La investigación aborda la viabilidad de conceder la suspensión de la ejecución de la resolución definitiva en casos de sanciones de inhabilitación. El procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos se rige por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Los tribunales federales sostienen varios criterios al resolver sobre la suspensión de la ejecución de una resolución definitiva que impone la inhabilitación y, normalmente, niegan dicha medida cautelar. En la investigación se aborda la importancia de conceder la suspensión de la ejecución de la resolución definitiva cuando se impone la sanción de inhabilitación, ya que se vulneran el principio de presunción de inocencia y los derechos fundamentales a la dignidad, el honor, el patrimonio y el derecho al trabajo. Además, se aborda el principio de progresividad de los derechos humanos. El texto propone una reforma legislativa para garantizar el respeto al principio de presunción de inocencia en las medidas cautelares relacionadas con la suspensión de la ejecución de una sanción de inhabilitación en el servicio público federal.

SUMMARY

The research addresses the viability of granting the suspension of the execution of the definitive resolution in cases of disqualification sanctions. The Procedure of Administrative Responsibilities of Public Servants is governed by the General Law of Administrative Responsibilities. Federal courts hold several criteria when ruling on the suspension of the execution of a definitive resolution that imposes disqualification, and usually deny such precautionary measure. The research argues about the importance of granting the suspension of the execution of the definitive resolution when the disqualification sanction is imposed, as it violates the principle of presumption of innocence and fundamental rights to dignity, honor, property, and the right to work. In addition, the principle of progressivity of human rights is addressed. The text proposes a legislative reform to guarantee respect for the principle of presumption of innocence in precautionary measures related to the suspension of the execution of a disqualification sanction in the federal public service.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
1. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	8
1.1 La Substanciación en el Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	8
1.2 La Resolución en el Procedimiento de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	23
1.3 El Juicio Contencioso Administrativo Federal.	31
2. QUÉ CRITERIOS SOSTIENEN LOS TRIBUNALES FEDERALES AL RESOLVER SOBRE LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE RESOLUCIÓN DEFINITIVA, EN LA QUE SE SANCIONÓ CON LA INHABILITACIÓN.....	51
2.1 Análisis de algunas sentencias emitidas en los incidentes de suspensión.	51
2.2 Los criterios jurisprudenciales.....	56
2.2.1 Crítica y análisis.	61
3. RAZONES POR LAS QUE SE VIOLA LOS DERECHOS HUMANOS AL NO SUSPENDERSE LA EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA, EN EL CASO DE SANCIONES DE INHABILITACIÓN PARA DESEMPEÑAR EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO.....	71
3.1 El Principio <i>Pro Personae</i>	83
3.2 El Principio de Presunción de Inocencia.....	86
3.3 El Principio de Progresividad.....	89
4. POR QUÉ SE DEBE CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA CUANDO SE IMPUSO COMO SANCIÓN LA INHABILITACIÓN.	90
4.1 El interés social.	90
4.2 El derecho fundamental a la dignidad.....	91

4.3	Las consecuencias de negar la suspensión definitiva.....	94
5.	REFORMAS LEGISLATIVAS	96
6.	CONCLUSIONES	99
7.	BIBLIOGRAFÍA	102

INTRODUCCIÓN

La imposición de sanciones de inhabilitación a servidores públicos, ha sido una medida común dentro del marco de las responsabilidades administrativas en México. Este procedimiento de responsabilidades administrativas, actualmente se encuentra regulado por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, tratándose de servidores públicos federales y busca garantizar la integridad y transparencia en el servicio público.

Sin embargo, la ejecución inmediata de estas sanciones, mientras se decide sobre la legalidad de la resolución definitiva en la que se impusieron, plantea serias preocupaciones respecto a la vulneración de los derechos fundamentales a la dignidad, al honor y al trabajo, así como a los principios *pro personae*, de progresividad y de presunción de inocencia.

En el contexto actual, los tribunales federales suelen negar la suspensión de la ejecución de una resolución definitiva en la que se impone como sanción la inhabilitación para ejercer un puesto, cargo o comisión en el servicio público federal. Esta práctica ha generado un debate significativo sobre la necesidad de revisar y reformar la legislación vigente para proteger adecuadamente los derechos de los servidores públicos sancionados.

La presente investigación aborda la viabilidad de conceder la suspensión de la ejecución de la resolución definitiva en aquellos casos en los que se impone como sanción la inhabilitación para ejercer el servicio público federal. Este estudio es fundamental para garantizar el respeto a los derechos humanos y a los principios *pro personae*, de progresividad y de presunción de inocencia, además de asegurar que las medidas cautelares sean acordes con el principio de progresividad de los derechos humanos.

El objetivo principal de esta investigación es analizar los criterios actuales sostenidos por los tribunales federales respecto a la suspensión de la ejecución de sanciones de inhabilitación y proponer una reforma legislativa que garantice una mayor protección de los derechos fundamentales de los servidores públicos.

Para alcanzar este objetivo, en primer lugar se examina el procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, con un enfoque en la substanciación y resolución de faltas administrativas graves y no graves; posteriormente, se analizan las razones expuestas por los juzgadores federales en las sentencias y criterios jurisprudenciales relacionados con la negativa a conceder la suspensión de la ejecución de una resolución definitiva en la que se sancionó con la inhabilitación.

Enseguida se lleva a cabo una evaluación de las razones por las cuales se considera que tales sentencias y criterios jurisprudenciales violan los derechos humanos de los servidores públicos al no conceder la suspensión de la ejecución de la resolución definitiva; para finalmente proponer reformas legislativas que aseguren el respeto al principio de presunción de inocencia y otros derechos humanos en las medidas cautelares relacionadas con la inhabilitación para ejercer un puesto, cargo o comisión en el servicio público federal.

La investigación se desarrolla a través de un análisis cualitativo de los criterios jurisprudenciales, de algunas sentencias emitidas por tribunales federales, revisiones bibliográficas y el estudio de casos específicos. Se emplea un enfoque interdisciplinario que integra perspectivas jurídicas del derecho administrativo sancionador y de la protección de los derechos humanos.

Así, el trabajo de investigación se organiza en cinco grandes apartados, a saber: El Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; los criterios sostenidos por los tribunales federales al resolver sobre la suspensión de la ejecución de la resolución definitiva; las razones por las que se violentan los derechos humanos al no suspenderse la ejecución de la resolución definitiva y; una propuesta de reforma legislativa para conceder la suspensión de la ejecución de la resolución definitiva cuando se impuso como sanción la inhabilitación para ejercer un puesto, cargo o comisión en el servicio público federal.

A través de esta estructura, se busca proporcionar un análisis exhaustivo y fundamentado sobre la necesidad y viabilidad de reformar las prácticas actuales para proteger los derechos fundamentales de los servidores públicos.

1. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1.1 La Substanciación en el Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se encuentra previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, como parte de los esfuerzos por combatir la corrupción en México.

Para investigar, substanciar o resolver lo relativo a las faltas administrativas graves o no graves, únicamente se distingue entre autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras, en el ámbito del Derecho Administrativo Disciplinario.

Cuando la autoridad investigadora de la Auditoría Superior de la Federación o de las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas tiene conocimiento de la comisión de faltas administrativas no graves debe dar vista a los órganos internos de control competentes para llevar a cabo el procedimiento correspondiente.

Finalmente, al concluir las diligencias de investigación, la autoridad investigadora analizará los hechos y la información recabada y determinará si existe, o no, falta administrativa. De no existir falta emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, pero de existir falta administrativa, calificará si esta es grave o no grave.

Una vez calificada la falta administrativa se elabora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) y éste se presenta ante la autoridad substanciadora del Órgano Interno de Control, a efecto de iniciar el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa.

Es necesario hacer una precisión al respecto, porque existe una variación en cuanto a las

etapas que conforman dicho procedimiento de responsabilidad administrativa, dependiendo si la falta administrativa o las faltas administrativas atribuidas fueron calificadas como no graves o como graves, puesto que, la autoridad resolutora es distinta.

Ello porque las etapas de substanciación de dicho Procedimiento de Responsabilidad Administrativa son diferentes en su culminación, pues existen sutiles diferencias al llevar a cabo por parte de la autoridad resolutora su labor de determinar la existencia o inexistencia de las faltas administrativas atribuidas y, en su caso, de imponer la sanción o sanciones administrativas correspondientes.

Por tal motivo, a continuación, se exponen las etapas que conforman la substanciación del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa por faltas administrativas no graves de los Servidores Públicos ante las Secretarías y Órganos Internos de Control; así como el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa por faltas graves de los Servidores Públicos, cuya resolución corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa¹.

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS POR FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES ANTE LAS SECRETARÍAS Y ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

En los artículos 49 y 50, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se establecen cuáles son las faltas administrativas no graves de los Servidores Públicos.

El primero de los numerales señala que incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las siguientes obligaciones:

¹ La naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa es la resolución de controversias entre los gobernados y los entes de la Administración Pública Federal, de acuerdo con lo establecido específicamente en el artículo 3, de la ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y no la de un órgano que hubiera sido creado para imponer sanciones. Pero la circunstancia de que fuese dicho Tribunal, quien llevara a cabo la tarea de sancionar las faltas graves, fue producto de los cabildos, acuerdos y votaciones realizadas durante el proceso legislativo que dio lugar al Sistema Nacional Anticorrupción. Ha sido difícil políticamente nombrar a los Magistrados Especializados en materia de Responsabilidades Administrativas, del referido Tribunal Federal.

- Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General en cita;
- Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la propia Ley de la materia;
- Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público;
- En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la Ley General en estudio;
- Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esa misma Ley;
- Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;
- Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;

El segundo de los numerales en cita dispone que también se considerará falta administrativa no grave los daños y perjuicios que de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un ente público.

Ahora bien, el artículo 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla el **Procedimiento de Responsabilidad Administrativa**, por faltas administrativas **no graves** ante las Secretarías y Órganos Internos de Control, que a la letra dice:

“**Artículo 208.** En los asuntos relacionados con Faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes:

I. La Autoridad investigadora deberá presentar ante la Autoridad substanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la cual, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la Autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe;

II. En el caso de que la Autoridad substanciadora admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá lugar dicha audiencia, así como la autoridad ante la que se llevará a cabo. Del mismo modo, le hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio;

III. Entre la fecha del emplazamiento y la de la audiencia inicial deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles. El diferimiento de la audiencia sólo podrá otorgarse por causas de caso fortuito o de fuerza mayor debidamente justificadas, o en aquellos casos en que se nombre;

IV. Previo a la celebración de la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá citar a las demás partes que deban concurrir al procedimiento, cuando menos con setenta y dos horas de anticipación;

V. El día y hora señalado para la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa. En caso de tratarse de pruebas documentales, deberá exhibir todas las que tenga en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitó mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudo conseguirlos por obrar en archivos privados, deberá señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos en los términos previstos en esta Ley;

VI. Los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativa, a más tardar durante la audiencia inicial, podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debiendo exhibir las documentales que obren en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitaron mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudieron conseguirlos por obrar en archivos privados, deberán señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos;

VII. Una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho convenga y ofrecido sus respectivas pruebas, la Autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial, después de ello las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes;

VIII. Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

IX. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, la Autoridad substanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;

X. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la Autoridad resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ello;

XI. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciados únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.”

De la transcripción que antecede se desprenden todas y cada una de las etapas que conforman el procedimiento administrativo en estudio ya precisado. Enseguida se expondrán algunas consideraciones esenciales en cada una de las etapas.

El artículo 111 de la misma Ley General en cita dispone que en los procedimientos de responsabilidad administrativa deberán observarse los siguientes principios:

- Legalidad.
- Presunción de inocencia.
- Imparcialidad.
- Objetividad.
- Congruencia.
- Exhaustividad.
- Verdad material.
- Respeto a los derechos humanos.

Dicho dispositivo legal establece también que la autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinto de aquél o aquellos encargados de la investigación.

Admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA)

Ahora bien, en términos del artículo 112 de la propia Ley General de Responsabilidades Administrativas, el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa dará inicio cuando la autoridad substanciadora, en el ámbito de su competencia, admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 208, fracción I, de la precitada Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Autoridad Investigadora deberá presentar ante la Autoridad Substanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA).

Posteriormente, la Autoridad Substanciadora, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión.

Sin embargo, puede ocurrir que la Autoridad Substanciadora en lugar de admitir el IPRA prevenga a la Autoridad Investigadora para que subsane las omisiones que advierta o para que aclare los hechos narrados en el informe.

Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 195, de la propia Ley en cita, el cual dispone que en el caso de que la Autoridad Substanciadora advierta que el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa adolece de alguno de los requisitos señalados en el artículo 194 del ordenamiento jurídico en comento prevendrá a la Autoridad Investigadora para que los subsane en un término de tres días.

Asimismo, dispone que en el caso de que no se subsane lo solicitado se tendrá por no presentado dicho informe, sin perjuicio de que la Autoridad Investigadora lo presente nuevamente, siempre que la sanción prevista para la falta administrativa en cuestión no hubiera prescrito.

Ahora bien, en el caso de que se admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) la Autoridad Substanciadora ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la Audiencia Inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá lugar la misma y la autoridad ante quien se llevará a cabo.

En dicho emplazamiento también se hará saber al presunto responsable el derecho que tiene de no declarar en contra de sí mismo ni a declararse culpable, de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio.

En otro tenor, amerita el comentario singular lo que indica la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el sentido de que, en el emplazamiento también se hará saber al presunto responsable el derecho que tiene de no declarar en contra de sí mismo ni a declararse culpable; pues tal derecho se encuentra íntimamente ligado con los principios básicos en materia de imputados o acusados, como son el de inocencia, duda

razonable, de no incriminación y el derecho a una defensa adecuada, consagrados en los artículos 20, apartado B, fracciones I, II y VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 111 y 135, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Sin embargo, por el momento, lo único que debe destacarse es que ese derecho que se otorga al presunto responsable de no declarar en contra de sí mismo ni a declararse culpable, se encuentra vinculado al principio de presunción de inocencia, en los términos de lo dispuesto en los artículos 111 y 135, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los cuales disponen que en los procedimientos de responsabilidad administrativa deberán observarse, entre otros principios, el de presunción de inocencia y que toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que se demuestre más allá de toda duda razonable su culpabilidad.

Existe un elemento más a considerar antes de la celebración de la Audiencia Inicial, consistente en que previo a la celebración de ésta la Autoridad Substanciadora deberá citar a las demás partes que deban concurrir al procedimiento cuando menos con setenta y dos horas de anticipación.

¿Y quiénes son las partes?

El artículo 116 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que son partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa: La autoridad investigadora; el servidor público señalado como presunto responsable de la falta administrativa; el particular (sea persona física o moral), señalado como presunto responsable en la comisión de faltas de particulares; y los terceros, que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante.

Hay un aspecto interesante a considerar en relación con las partes del procedimiento de responsabilidad administrativa. El diverso numeral 117, de la propia Ley en cita, dispone que las partes ya señaladas, con excepción de la autoridad investigadora, podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a una o a varias personas con capacidad legal, quienes quedarán facultadas para interponer los recursos que procedan, ofrecer e intervenir en el desahogo de pruebas, alegar en las audiencias, pedir se dicte sentencia y realizar cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos del autorizante.

Lo importante es que, en el propio numeral en comento se establece que las personas autorizadas en esos términos deberán encontrarse legalmente autorizadas para ejercer la profesión de abogado o licenciado en derecho y que, además, tales personas autorizadas serán responsables de los daños y perjuicios que causen ante el que los autorice, de acuerdo con las disposiciones aplicables del Código Civil Federal, relativas al mandato y las demás conexas.

Aunque las partes también podrán designar personas solamente autorizadas para oír notificaciones e imponerse de autos a cualquiera con capacidad legal, los cuales no gozarán de las demás facultades señaladas.

Audiencia Inicial

De una interpretación sistemática de las fracciones II y V, del artículo 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se desprende que el día y hora señalados para la Audiencia Inicial, el presunto responsable, asistido por su abogado defensor, ya sea particular o de oficio, rendirá su declaración por escrito o verbalmente y ofrecerá las pruebas que estime necesarias para su defensa pero, tratándose de pruebas documentales, deberá exhibir todas las que tenga en su poder o las que, no estándolo, conste que las solicitó mediante el acuse de recibo correspondiente.

Ahora bien, el artículo 198, de la precitada Ley General, establece que el desarrollo de la Audiencia Inicial se regirá de acuerdo con los siguientes parámetros:

- Será pública.
- No se permitirá la interrupción de la audiencia por parte de persona alguna, sea por los que intervengan en ella o ajenos a la misma.
- La autoridad a cargo de la dirección de la audiencia podrá reprimir las interrupciones a la misma haciendo uso de los medios de apremio que se prevén en la propia Ley e incluso estará facultado para ordenar el desalojo de las personas ajenas al procedimiento del local donde se desarrolle la audiencia, cuando a su juicio resulte conveniente para el normal desarrollo y continuación de la misma, para lo cual podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública, debiendo hacer constar en el acta respectiva los motivos que tuvo para ello.
- Quienes actúen como secretarios, bajo la responsabilidad de la autoridad encargada de la dirección de la audiencia, deberán hacer constar el día, lugar y hora en que inicie la audiencia, la hora en la que termine, así como el nombre de las partes, peritos, testigos y personas que hubieren intervenido en la misma, dejando constancia de los incidentes que se hubieren desarrollado durante la audiencia.

Y si bien en la Audiencia Inicial es cuando el presunto responsable rinde su declaración de manera verbal o por escrito y ofrece las pruebas que considera adecuadas para su defensa, los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativa, a más tardar durante el desahogo de esta, podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga.

Asimismo, podrán ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debiendo exhibir las documentales que obren en su poder o las que, no estándolo, conste que las solicitaron mediante el acuse de recibo correspondiente y, en el caso de pruebas que obren en archivos privados deberá señalarse el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridas.

Pruebas

Una vez cerrada la Audiencia Inicial, dentro de los 15 quince días hábiles siguientes, la Autoridad Substanciadora deberá dictar el acuerdo de admisión de las pruebas y ordenar las diligencias que tuvieren que desahogarse en el caso de pruebas que no tengan naturaleza documental.

Alegatos

Concluido el desahogo de las pruebas, sin que haya diligencias pendientes sobre el tema, la Autoridad Substanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes.

En torno a la figura jurídica de los alegatos no existe alguna definición legal o doctrinal, sin embargo, el Poder Judicial de la Federación ha emitido varios criterios de interpretación en los que básicamente desarrolla diversas definiciones de tal figura procesal que, en esencia, señalan que se trata de una síntesis de las razones jurídicas expuestas por las partes y acreditadas con las pruebas ofertadas, para proponer una solución jurídica a la controversia.

Se configura como un derecho para las partes, por ende, es potestativo y no obligatorio. De tal manera que las partes pueden formular sus alegatos o no y ello no les acarreará ninguna consecuencia jurídica en detrimento de algún derecho.

Cierre de Instrucción

De acuerdo con lo que dispone el artículo 208 fracción X, de la Ley General en comento, una vez transcurrido el periodo de alegatos, la Autoridad Resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse

por una sola vez por otros treinta días cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ello.

Sin embargo, dicha fracción parte de la premisa de que el expediente lo tiene en sus manos la Autoridad Resolutora del asunto, pues dispone que ella es quien declarará cerrada la instrucción del procedimiento, lo cual pone de manifiesto que, si en la etapa anterior, la Autoridad Substanciadora abrió el periodo de alegatos, entonces ¿en qué momento pasa el expediente a la Autoridad Resolutora?

Es lógico que una vez concluido el plazo para formular alegatos deba ser la Autoridad Substanciadora quien envíe el expediente a la Autoridad Resolutora para que ésta sea quien declare cerrada la instrucción.

Hay otro punto importante, consistente en que el cierre de instrucción debe ser realizado a la brevedad una vez transcurrido el periodo para formular alegatos. El punto radica en que la Ley no define un plazo específico, no señala un plazo concreto después de que vence el término para formular alegatos.

Tal circunstancia normalmente se presta a que exista discrecionalidad por parte de las autoridades, tanto Substanciadora, como Resolutora, para que pase mucho tiempo entre el término del plazo para formular alegatos y la declaración del cierre de instrucción.

Pero las actuaciones administrativas dentro del procedimiento, se rigen por el principio de celeridad, consagrado en el artículo 13, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual tiene como propósito que los procedimientos administrativos se substancien con prontitud o rapidez, otorgando certeza sobre su situación jurídica, por tanto, a pesar de que el Legislador no estableció un plazo fijo para que la autoridad administrativa declare el cierre de instrucción, debe hacerlo con celeridad.

Ello es importante, porque el plazo para que la Autoridad Resolutora emita la resolución que ponga fin al procedimiento, comienza a contarse a partir de que se cierra la instrucción

de este. Por ello es de relevancia que se brinde certeza jurídica a las partes cumpliendo con los plazos procedimentales establecidos.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que, en este procedimiento de responsabilidades administrativas por faltas administrativas no graves, la Autoridad Resolutora pertenece a la misma unidad administrativa del Órgano Interno de Control en que se estuvo substanciado el procedimiento.

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS POR FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES CUYA RESOLUCIÓN CORRESPONDE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

En los artículos 52 a 64 Ter, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se establece cuáles son las faltas administrativas graves de los Servidores Públicos, se trata de las siguientes:

- Cohecho
- Peculado
- Desvío de recursos públicos
- Utilización indebida de información
- Abuso de funciones
- Actuación bajo conflicto de interés
- Contratación indebida
- Enriquecimiento oculto
- Ocultamiento de conflicto de interés
- Simulación de acto jurídico
- Tráfico de influencias
- Encubrimiento
- Desacato
- Nepotismo
- Obstrucción de la justicia

- Violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana;
- Omisión de enterar las cuotas, aportaciones, cuotas sociales o descuentos ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ahora bien, el artículo 209, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, contempla el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, por faltas administrativas graves.

Lo primero a destacarse es que el inicio de tal procedimiento es similar al procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas no graves, pues de igual forma la Autoridad Substanciadora de la Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas, así como de los Órganos Internos de Control, deben observar lo dispuesto por las fracciones I a VII del diverso numeral 208 de la propia Ley en cita; es decir, las etapas relativas a la Admisión Inicial y hasta el cierre de la Audiencia Inicial.

Posteriormente, tal Autoridad Substanciadora procederá conforme a lo siguiente:

A más tardar, dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la Audiencia Inicial, la Autoridad Substanciadora bajo su responsabilidad deberá enviar a la Sala Especializada del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que corresponda los autos originales del expediente y notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio del Tribunal encargado de la resolución del asunto.

Una vez que la Sala Especializada del Tribunal reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad deberá verificar que la falta administrativa descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa sea de las consideradas como **graves**.

En el caso de que no sea así, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la Autoridad Substanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en los términos dispuestos en el artículo 208 de la Ley General en cita.

También puede suceder que al hacer esa verificación de la falta administrativa, la Sala Especializada del Tribunal advierta que los hechos descritos por la Autoridad Investigadora en el IPRA corresponden a la descripción de una falta grave diversa; en ese caso, se ordenará a la Autoridad Investigadora que realice la reclasificación que corresponda pudiendo inclusive señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual se concederá el plazo de tres días hábiles.

Si la Autoridad Investigadora se niega a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad así lo hará saber al Tribunal fundando y motivando su proceder, quien continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Una vez decidido el asunto de la competencia del Tribunal y solventada la reclasificación, deberá notificarse personalmente a las partes sobre la recepción del expediente. Ya que las partes hayan quedado notificadas, dentro de los quince días hábiles siguientes se dictará el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberán ordenarse las diligencias necesarias para su preparación y desahogo.

Alegatos

Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, el Tribunal declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes.

Cierre de instrucción

Transcurrido el periodo de alegatos, de oficio, el Tribunal declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda.

1.2 La Resolución en el Procedimiento de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como ya se mencionó en párrafos precedentes, el Procedimiento de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene variaciones después del cierre de la Audiencia Inicial, dependiendo de si se trata de un procedimiento por responsabilidad administrativa por faltas no graves o graves.

Respecto a la emisión de la resolución que pondrá fin al procedimiento administrativo también existen ciertas particularidades, la más sustancial es con relación a la autoridad que emite la resolución, pues para el caso de las faltas no graves la emite la Autoridad Resolutora que pertenezca a las Secretarías y los Órganos Internos de Control y, en el caso de los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos por faltas administrativas graves, será la Sala Regional Especializada del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Por otra parte, también son diferentes los medios de defensa que pueden promover las partes en contra de las resoluciones definitivas que se emitan para concluir con tales procedimientos administrativos.

Por ello es importante realizar en este apartado, un análisis diferenciado de tales circunstancias, para comprender cuáles son los únicos casos en los que se podrá solicitar la suspensión de la ejecución de una resolución definitiva en la que se imponga como sanción la inhabilitación de un servidor o exservidor público para ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público federal.

Procedimiento de responsabilidades administrativas por faltas administrativas no graves ante las Secretarías y Órganos Internos de Control

Resolución y su notificación.

En el procedimiento de responsabilidad administrativa, una vez decretado el cierre de instrucción, la resolución deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ello.

Ahora bien, tal resolución deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Un aspecto importantísimo para el tema central del presente trabajo consiste en tener en consideración qué es lo que podrá determinarse en la resolución que emita la Autoridad Resolutora en un procedimiento de responsabilidad por falta administrativa no grave.

En primer lugar, la Autoridad Resolutora determinará si se acreditó o no la existencia de la falta administrativa no grave atribuida al presunto responsable. En el caso de que no se advierta la comisión de faltas administrativas se actualiza la causa de improcedencia del procedimiento de responsabilidad administrativa, prevista en el artículo 196, fracción IV, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Por ende, procederá el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el diverso numeral 197, fracción I, de la propia Ley en cita.

Pero en el caso de que sí se haya acreditado la comisión de la falta administrativa no grave la Autoridad Resolutora impondrá la sanción que corresponda, según lo previsto en el artículo 75 de la invocada Ley General y que son las siguientes:

- Amonestación pública o privada.
- Suspensión del empleo, cargo o comisión.
- Destitución de su empleo, cargo o comisión.
- **INHABILITACIÓN TEMPORAL** para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

En el caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año.

También se establece que las Secretarías y los Órganos Internos de Control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en ese artículo, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo con la trascendencia de la falta administrativa no grave.

Y para la imposición de las sanciones en comento se deberán considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeña o desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta administrativa, así como los siguientes:

- Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.
- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos, la antigüedad en el servicio.
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- El monto del beneficiario derivado de la infracción que haya obtenido el responsable.

Toda resolución tendrá que ser clara, precisa y deberá utilizarse un lenguaje sencillo, debiendo evitar las transcripciones innecesarias.

Medios de defensa

Una vez que se ha dictado la resolución administrativa definitiva en la que se determinó que se acreditó la falta administrativa no grave y que, se impuso como sanción la INHABILITACIÓN TEMPORAL para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas se le notificará de manera personal al presunto responsable.

El artículo 210 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas dispone que los servidores públicos que resulten responsables por la comisión de faltas administrativas no graves en los términos de las resoluciones administrativas definitivas emitidas por la Autoridad Resolutora de las Secretarías o los Órganos Internos de Control, podrán interponer en su contra el RECURSO DE REVOCACIÓN ante la autoridad que emitió la resolución definitiva, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

Se destaca que el artículo 212 de la precitada Ley, dispone que la interposición del Recurso de Revocación **suspenderá la ejecución de la resolución recurrida**, si concurren los siguientes requisitos:

- 1) Que la solicite el recurrente y,
- 2) Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

Hay que precisar que el Legislador Ordinario dispuso que en aquellos casos en que sea procedente la suspensión de la ejecución de la resolución definitiva, pero pueda ocasionar daño o perjuicio a terceros y la misma se conceda, el quejoso deberá otorgar garantía

bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios con que aquella se causaren si no se obtuviera resolución favorable.

Y cuando la suspensión de la ejecución de la resolución definitiva pueda afectar derechos de terceros que no sean estimables en dinero, la autoridad que resuelva sobre la suspensión fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

La autoridad que corresponda deberá proveer sobre la suspensión solicitada por el recurrente, dentro de un plazo no mayor a veinticuatro horas siguientes a que se reciba el Recurso de Revocación.

Ahora bien, el mismo numeral 210 en cita, también dispone que las resoluciones que se dicten en el Recurso de Revocación serán impugnables ante los Tribunales, vía el JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Por su parte, el artículo 3, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dispone que dicho Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas en las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos.

Así, queda de manifiesto que el Juicio Contencioso Administrativo Federal, es el medio de defensa que se puede promover ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para controvertir la legalidad de la resolución definitiva emitida por las Secretarías o los Órganos Internos de Control, en las que se determine existencia de una responsabilidad administrativa no grave y se imponga sanción de INHABILITACIÓN temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

O bien, para controvertir la legalidad de la resolución emitida al resolverse el Recurso de Revocación interpuesto contra la primera resolución definitiva sancionadora.

Y de conformidad con el artículo 13, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el plazo para promover el juicio contencioso administrativo federal es de treinta días hábiles siguientes a aquél en el que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, lo que se determinará conforme a la ley aplicable a ésta.

De tal manera, de la interpretación sistemática de los referidos numerales 210, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y 3, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se desprende que la interposición del Recurso de Revocación es optativo.

Es decir, que el gobernado podrá elegir entre interponer en contra de la resolución definitiva donde se le sancionó con la inhabilitación temporal, o el Recurso de Revocación o directamente el Juicio Contencioso Administrativo Federal; o bien, primero el Recurso de Revocación y, en el caso de que la resolución que recaiga a dicho Recurso, sea contraria a los intereses del gobernado, también podrá promoverse el juicio contencioso administrativo federal en contra de ésta última.

Para tal efecto, en los artículos 37 y 38, inciso B), fracción III, de la precitada Ley Orgánica, se prevé que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa contará con Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas que conocerán, entre otras cosas, de las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley General de Responsabilidades, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

Procedimiento de Responsabilidades Administrativas por faltas administrativas graves cuya resolución corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Resolución definitiva y su notificación

En el caso de este tipo de procedimientos administrativos, dicha resolución deberá emitirse por parte de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más cuando la complejidad del asunto lo requiera debiendo expresar los motivos para ello.

La resolución definitiva deberá notificarse personalmente al presunto responsable y, en su caso, se notificará a los denunciados únicamente para su conocimiento y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

En este sentido, sólo hay un comentario que destacar en relación con la denominación que el Legislador Ordinario le dio al tipo de acto jurídico que culmina con el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades Administrativas por faltas graves.

Me refiero a que, a pesar de que quien emite dicho acto jurídico es una autoridad de naturaleza jurisdiccional, dicho acto no recibe el nombre de “sentencia”, sino que en la Ley General de Responsabilidades Administrativas se le otorga el nombre de “resolución”, porque dicho acto administrativo en realidad tiene la naturaleza jurídica de culminar un procedimiento administrativo y no un proceso o juicio contencioso administrativo.

Medios de defensa

A diferencia de lo que sucede con las resoluciones definitivas emitidas por las Autoridades Resolutoras de la Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas, así como de los Órganos Internos de Control, al

imponer sanciones por faltas administrativas no graves; en el caso de la emisión de resoluciones emitidas por Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa por faltas administrativas graves, el medio de defensa a interponerse en su contra no es el Recurso de Revocación, sino el **Recurso de Apelación** previsto en el artículo 215 de la Ley General ya invocada.

El Recurso de Apelación procederá, de acuerdo con lo señalado en el artículo 216, del propio ordenamiento general en cita, en contra de las resoluciones siguientes:

- 1) La que determine imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o faltas de particulares y,
- 2) La que determine que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, ya sean servidores públicos o particulares.

En este caso, tomando en consideración que la resolución definitiva en la que se impuso una sanción por haber cometido falta administrativa grave fue emitida por la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la instancia que conocerá del Recurso de Apelación será la Tercera Sección de la Sala Superior del propio Tribunal.

En efecto, en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se establece que el Tribunal se integra por la Sala Superior, la Junta de Gobierno y Administración y las Salas Regionales, que la Sala Superior funcionará en un Pleno General, en Pleno Jurisdiccional y en tres Secciones; que las Secciones Primera y Segunda tendrán competencia en las materias administrativa y fiscal y la Tercera Sección en materia de responsabilidades administrativas.

El artículo 20 fracción II, de la Ley Orgánica en comento, dispone que la Tercera Sección tiene, entre otras facultades, la relativa a resolver el Recurso de Apelación que interpongan las partes en contra de las resoluciones dictadas por las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas.

El Recurso de Apelación se presentará mediante escrito ante la Sala Especializada que emitió la resolución definitiva, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución que se recurre.

Una vez presentado el escrito del Recurso de Apelación en comento, la instancia que conozca del mismo debe resolver en el plazo de tres días hábiles si admite el recurso o si lo desecha por encontrar un motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

Pero, en el caso de que hubiera irregularidades en el escrito del recurso de mérito por no haber satisfecho los requisitos establecidos en el artículo 215 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, entonces, de conformidad con lo dispuesto en el diverso 217, del propio ordenamiento, se señalará al promovente que cuenta con un plazo que no excederá de tres hábiles, para que subsane las omisiones o corrija los defectos precisados en el documento respectivo.

Adicional a tales posibilidades, si el recurso es admitido, el Tribunal dará vista a las partes para que, en un término de tres días hábiles, manifiesten lo que a su derecho convenga y, vencido ese término, se procederá a resolver con los elementos que obren en autos.

1.3 El Juicio Contencioso Administrativo Federal.

En este apartado se expondrá de manera muy clara y sencilla qué es el juicio contencioso administrativo federal, las etapas de substanciación del mismo y las medidas cautelares que se pueden otorgar durante su trámite, haciendo especial énfasis en explicar la naturaleza de una medida cautelar, su importancia y relación con aquellos casos en donde se promueva el juicio para combatir la legalidad de una resolución administrativa definitiva en la que se hubiese impuesto como sanción la inhabilitación para ejercer puesto, cargo o comisión en la administración pública federal. Asimismo, se explicará quién puede solicitar una medida

cautelar en esos casos, quién decide sobre su otorgamiento, en qué circunstancias y para qué efectos.

El juicio contencioso administrativo federal, también llamado juicio de nulidad, es tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa².

Dicho juicio es un proceso jurisdiccional en el cual se dirimen las controversias suscitadas entre los gobernados y las autoridades administrativas federales. Los gobernados, ya sean personas físicas o morales, comparecen para demandar la nulidad de las resoluciones emitidas por las autoridades administrativas federales. Lo que se decide en este juicio es sobre la legalidad o ilegalidad de las resoluciones definitivas emitidas por dichas autoridades administrativas.

El juicio contencioso administrativo federal se encuentra regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. La substanciación del juicio sigue una estructura muy sencilla, en la cual, el gobernado comparece a presentar su demanda de nulidad y, si es admitida, se emplaza a la autoridad demandada para que conteste la demanda, posteriormente, en algunos casos, se puede ampliar la demanda y, si ello acontece, entonces se correrá traslado a la autoridad demandada con dicha ampliación, para que comparezca a contestarla. Una vez que se contestó la demanda o la contestación a la demanda, se desahogan todas las pruebas. Una vez desahogadas las pruebas, se concede tanto a la parte actora, como a la parte demandada, un plazo para formular alegatos y, vencido dicho plazo, con alegatos o sin ellos, se procede a declarar cerrada la instrucción del juicio, dejando el expediente en estado de resolución, preparado para que se emita la sentencia definitiva.

El juicio contencioso administrativo federal se tramita en la vía ordinaria o sumaria y se puede llevar en la forma tradicional o en línea. Los juicios tramitados en la vía ordinaria

² Dicha institución jurisdiccional tuvo su origen en 1936, con la publicación de la Ley de Justicia Fiscal. Originalmente se llamó Tribunal Fiscal de la Federación, posteriormente se cambió su nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y, recientemente, se denominó como lo conocemos actualmente.

están sujetos a determinados plazos procesales y son resueltos mediante una sentencia a la que se llega por decisión colegiada de tres Magistrados.

Tratándose de la vía sumaria, los plazos procesales son menores que en la vía ordinaria y, además, el juicio se resuelve por una sala unitaria, es decir, integrada por un solo Magistrado. En el caso, tratándose de la materia de responsabilidades administrativas, el juicio contencioso administrativo federal debe ser tramitado en la vía ordinaria y en la forma tradicional.

Ahora bien, como ya se abordó en párrafos precedentes, el artículo 210 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dispone que los servidores públicos que resulten responsables por la comisión de faltas administrativas no graves, que se dicten por las Secretarías o los Órganos Internos de Control, podrán interponer el Recurso de Revocación ante la autoridad que emitió la resolución dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

De igual manera dispone que, las resoluciones que se dicten en el Recurso de Revocación, serán impugnables ante los Tribunales, vía el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Es importante recordar que, en el dictamen de reforma constitucional para implementar el Sistema Nacional Anticorrupción se planteó, entre otras cosas, el crear un sistema jurisdiccional de justicia administrativa a cargo del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo cual implicaba realizar cambios en cuanto a su organización, funcionamiento, procedimientos y recursos contra sus resoluciones. REYES ALTAMIRANO, Rigoberto (2017).

Uno de los cambios importantes fue crear Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, las cuales conservarían las facultades tradicionales de resolver las controversias que se suscitaran entre la administración pública federal y los particulares, en la materia fiscal y administrativa, pero, además, se les adicionaría la

facultad de determinar las responsabilidades administrativas e imponer sanciones por las faltas graves.

La manera en la que se dio solución a la problemática logística que representaba la creación de tales Salas Especializadas fue idear el funcionamiento de cinco Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, cada una con competencia en la circunscripción territorial que comprendía diversas entidades federativas, detalladas en el artículo 50, fracción V, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el cual, en conjunto con el diverso numeral 62 del propio Reglamento, se especifica que tales Salas Especializadas tendrán competencia material tanto para imponer sanciones a los servidores públicos y particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, como para tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas y actos a que se refiere el artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entre los que se destaca nuevamente el conocer respecto de las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley General de Responsabilidades, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

En el Artículo Décimo Segundo Transitorio, del propio Reglamento Interior en cita, se dispuso que las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas entrarían en vigor hasta que el Presidente de la República expidiera los nombramientos de los Magistrados que ocuparían esos cargos y éstos se aprobaran por el Senado de la República.

Sin embargo, el Presidente de la República no ha realizado lo propio hasta la fecha, por lo tanto, en la práctica, nunca se abrieron y no funcionan esas cinco Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas porque no se ha designado a los Magistrados especializados para que sean adscritos a las mismas.

En tal virtud, lo que sucedió fue que, a través de una modificación al Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se designó a una de las Salas Especializadas en Resoluciones de Fondo, también como Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas, para que los magistrados integrantes de las mismas puedan substanciar los procedimientos de responsabilidades administrativas por faltas graves. Y el Presidente de la República designó sólo a los Magistrados de la Tercera Sección, de la Sala Superior, para que puedan substanciar los Recursos de Apelación que se interpongan contra las resoluciones definitivas emitidas por los magistrados integrantes que determinen responsabilidades administrativas e impongan sanciones por faltas administrativas graves.

Pero en relación con las resoluciones definitivas emitidas al resolver los Recursos de Revocación interpuestos en contra de las resoluciones definitivas en las cuales se determinó que se habían acreditado faltas administrativas no graves y se impusieron sanciones por ello; se puede interponer el medio de defensa consistente en el juicio contencioso administrativo federal.

En ese supuesto, el exservidor público sancionado puede interponer dicho juicio contencioso administrativo federal en contra de la resolución definitiva sancionatoria o la que resolvió el Recurso de Revocación, o en contra de ambas; presentando su demanda ante la Sala Regional que corresponda del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En ese caso, la resolución definitiva emitida al resolver el Recurso de Revocación se convierte ahora en la resolución impugnada, porque se está impugnando su legalidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Pero en la demanda que da origen al juicio contencioso administrativo federal, también se puede controvertir, al mismo tiempo, la legalidad de la resolución inicialmente recurrida mediante el Recurso de Revocación; es decir, también se podrán hacer valer argumentos para demostrar la ilegalidad, por vicios propios, de la resolución definitiva mediante la cual

se determinó que se había configurado la responsabilidad administrativa no grave y en la cual se impuso una sanción.

Ante ello, el Magistrado Instructor valorará si dicho juicio es procedente, o no. Y si valora que es procedente, entonces admitirá a trámite la demanda interpuesta por el exservidor público. También puede acontecer que el Magistrado Instructor deseche de plano la demanda, en el caso de que sea improcedente.

No obstante, si al presentar la demanda únicamente se incumple con alguno de los requisitos formales previstos en el artículo 15, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo³, que sea subsanable, entonces el Magistrado Instructor puede realizar un requerimiento o prevención al particular que promovió el juicio, para que subsane la omisión y dependiendo del requisito formal omitido, la consecuencia del requerimiento no cumplido podrá ser el tener por no presentada una prueba, o incluso tener por no presentada la demanda.

Ahora bien, una vez que el Magistrado Instructor ha determinado que sí procede admitir la demanda y, con ello, admitir el juicio, porque resulta procedente, entonces, el Magistrado Instructor ordena emplazar a la autoridad demandada, es decir, ordena que se le notifique

³ **“ARTÍCULO 15.-** El demandante deberá adjuntar a su demanda:

I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.

II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.

III. El documento en que conste la resolución impugnada.

IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

V. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.

VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta Ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.

VII. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

VIII. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta Ley.

IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

...”

que un gobernado, una persona ya sea física o moral, a iniciado un juicio en su contra, le envía copias de la demanda y sus anexos y le concede el plazo de ley de 30 treinta días hábiles, para que comparezca ante ese Tribunal Federal de Justicia Administrativa para que conteste la demanda.

Puede suceder que, una vez que la autoridad demandada conteste la demanda, se actualice alguna de las hipótesis previstas en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo⁴, para que el promovente (también llamado demandante o parte actora), pueda formular una ampliación de su demanda. Pero estamos hablando de casos muy específicos, por ejemplo, cuando al contestar la demanda, la autoridad demandada haya introducido cuestiones novedosas o documentales novedosas que el demandante no conocía al momento de presentar la demanda con la que se inició el juicio; pues en un caso como ese, la parte demandante debe contar con el derecho de hacer valer manifestaciones o exponer conceptos de impugnación, argumentos, en relación con dichas cuestiones o documentales que eran desconocidas para él.

También podrá concederse a la parte actora o demandante, el plazo de 10 diez días hábiles para que formule su ampliación de demanda, cuando en la contestación de demanda la autoridad demandada esté planteando el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de demanda; pues ante tal circunstancia, la parte actora o demandante, debe

⁴ **“ARTÍCULO 17.** Se podrá ampliar la demanda, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

- I.** Cuando se impugne una negativa ficta.
- II.** Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- III.** En los casos previstos en el artículo anterior.
- IV.** Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.
- V.** Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, será aplicable en lo conducente, lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 15 de esta Ley.”

contar con la posibilidad de ampliar su demanda exponiendo las manifestaciones, argumentos, o haciendo valer los conceptos de impugnación que considere convenientes en relación con los argumentos o en relación con las pruebas que presente la autoridad demandada para acreditar o justificar que el juicio se presentó de manera extemporánea y que, por ello, debe sobreseerse.

Si fuera el caso, en su momento, al tener por ampliada la demanda, el Magistrado Instructor concederá a la autoridad o autoridades demandadas el plazo de ley para que contesten esa ampliación de demanda.

Pero si no se actualiza alguna hipótesis para formular la ampliación de demanda, entonces el Magistrado Instructor verifica que no exista alguna cuestión procesal pendiente de desahogo y, en su caso, concede a las partes en el juicio un plazo para que formulen sus alegatos por escrito.

Una vez fenecido el plazo para formular los alegatos, con independencia de que hayan sido presentados o no, el Magistrado Instructor declarará cerrada la instrucción y el expediente se pondrá en estado de resolución, es decir, se pasará a estudio para que se formule el proyecto de sentencia respectivo.

En los juicios ordinarios, como en el caso a estudio, la sentencia se pasará a votación de los tres magistrados integrantes de la Sala. Puede suceder que se apruebe el proyecto por unanimidad o por mayoría de votos. También puede suceder que se formula algún voto particular. Sólo en el caso de que no se logre el consenso para firmarla por unanimidad, ni por mayoría, entonces se reformulará el proyecto y nuevamente será pasado a votación.

Hasta aquí, se ha expuesto de manera general lo que corresponde a la substanciación del juicio contencioso administrativo federal. Sin embargo, para el caso en concreto, a continuación, se expondrá lo relativo a lo que puede acontecer cuando la parte actora o demandante solicita que se conceda en su favor una medida cautelar para preservar la materia del juicio.

En su escrito inicial de demanda, el exservidor público sancionado, también conocido como “promoviente” o como “parte actora”, puede solicitar una medida cautelar positiva o bien, una medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecución de la resolución o resoluciones impugnadas.

Lo relativo a dicha figura consistente en una “medida cautelar” se encuentra prevista en el artículo 24, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo⁵.

No existe una definición específica sobre lo que es una medida cautelar, pero sí tiene algunas características que ayudan a comprender su naturaleza y función, dentro de los juicios en general, sin embargo, en este escrito se abordará su naturaleza y función por lo que se refiere dentro del juicio contencioso administrativo federal.

A las medidas cautelares también se les conoce como medidas provisionales o de seguridad. También tiene su origen en el derecho romano. Tiene algunas características como la instrumentalidad, la provisionalidad, la urgencia, la variabilidad, la homogeneidad y la proporcionalidad.

En esencia, una medida cautelar, es una determinación que toma u ordena el Juez o Magistrado encargado de substanciar un juicio, en términos generales, para que, de manera provisional, mientras se decide el fondo del asunto, se pueda cuidar o preservar la materia del juicio, ante el simple transcurso del tiempo, o para salvaguardar ya sea un derecho de

⁵ “**ARTÍCULO 24.** Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, salvo en los casos en que se ocasione perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, y con el fin de asegurar la eficacia de la sentencia, el Magistrado Instructor podrá decretar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, a fin de mantener la situación de hecho existente en el estado en que se encuentra, así como todas las medidas cautelares positivas necesarias para evitar que el litigio quede sin materia o se cause un daño irreparable al actor.

La suspensión de la ejecución del acto impugnado se tramitará y resolverá exclusivamente de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 28 de esta Ley.

Las demás medidas cautelares se tramitarán y resolverán de conformidad con el procedimiento previsto en la presente disposición jurídica y los artículos 24 Bis, 25, 26 y 27 de esta Ley.

Durante los periodos de vacaciones del Tribunal, en cada región un Magistrado de Sala Regional cubrirá la guardia y quedará habilitado para resolver las peticiones urgentes sobre medidas cautelares o suspensión del acto impugnado, relacionadas con cuestiones planteadas en la demanda.”

alguna de las partes (actora o demandada) en el juicio, o para salvaguardar un derecho de un tercero o del interés general o el patrimonio del Estado o de un ente público, mientras se decide el fondo del asunto, es decir, mientras queda firme la sentencia que se emita para finalizar el juicio.⁶

En ese contexto, entendemos que una medida cautelar tiene como característica la instrumentalidad, porque la decisión que se tome, es decir, la medida cautelar que se ordene, no tiene un fin en sí mismo, sino que servirá de instrumento y dependerá del juicio o procedimiento principal y, la medida cautelar, siendo provisional, estará subordinada a lo que se determine en la sentencia definitiva que se emita para concluir con el juicio.

Una medida cautelar puede ordenarse, por parte del Magistrado Instructor que tiene en sus manos el juicio contencioso administrativo, con la finalidad de cesar, por un tiempo, mientras queda firme la sentencia definitiva, los efectos de la resolución impugnada, es decir, los efectos de lo ordenado en la resolución que se está combatiendo mediante el juicio contencioso administrativo federal.

Un ejemplo de ello es cuando en el juicio se está combatiendo la legalidad de una resolución definitiva emitida por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en la cual se determinó un crédito fiscal a cargo de un contribuyente. En un caso así, el contribuyente que inicia el juicio contencioso administrativo federal, puede solicitar, en su escrito de demanda, una medida cautelar consistente en que se ordene la suspensión de la ejecución de la resolución definitiva o acto administrativo combatido mediante el juicio; lo cual se traduce en que, el contribuyente quiere que se ordene que se suspendan los efectos de pagar o que le cobren el crédito fiscal determinado en la resolución impugnada, hasta en tanto se emita la sentencia definitiva en la cual se decidirá el fondo del asunto, esto es, en la cual se decidirá si la resolución impugnada es legal o ilegal. En el caso de que se otorgue la medida

⁶ Tesis I.110.C. J/11 C (11a.), “MEDIDAS CAUTELARES O PROVIDENCIAS PRECAUTORIAS. CONSTITUYEN INSTRUMENTOS ESENCIALES QUE SALVAGUARDAN EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA, A FIN DE QUE ÉSTA SEA PLEA Y EFECTIVA”. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 16, del mes de agosto de 2022, tomo IV, página 4258, localizada con el registro número 2025156.

cautelar solicitada como la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, entonces el Magistrado Instructor ordenará que la autoridad demandada o cualquier otra, se abstenga de realizar el cobro del crédito fiscal determinado, mientras termina el juicio con la sentencia definitiva que se emita.

Pero también, una medida cautelar puede ser ordenada, por el Magistrado Instructor, para ordenar a la autoridad demandada que haga algo (una acción o acto de autoridad específico) con la finalidad de preservar la materia del juicio.

Así es, en el primer párrafo del artículo 24, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo⁷, se señala que una vez iniciado el juicio y, después de colmar determinados requisitos, el Magistrado Instructor podrá decretar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, a fin de mantener la situación de hecho existente en el estado en que se encuentra, así como todas las medidas cautelares positivas necesarias para evitar que el litigio quede sin materia o se cause un daño irreparable al actor.

Un ejemplo de ello es cuando una persona física o moral está combatiendo una resolución administrativa definitiva con base en la cual se ordena la remisión de un camión de carga a un corralón, por haber violentado normas administrativas de tránsito federales. La persona que inició el juicio, para combatir o demandar la nulidad de la resolución administrativa definitiva que impuso como sanción la remisión de un vehículo al corralón, puede solicitar en el propio escrito de demanda, que se le otorgue una medida provisional positiva, es decir, una medida provisional en la cual se ordene a la autoridad demandada, no la abstención de hacer o de ejecutar un acto administrativo, sino que se le ordene el “hacer algo” en concreto; por ejemplo, que se ordene a la autoridad demandada, que permita extraer del camión de carga resguardado, la carga que llevaba, por tratarse de alimentos perecederos. Con dicha medida cautelar se busca evitar un daño irreparable o simplemente

⁷ “Artículo 24. Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, salvo en los casos en que se ocasione perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, y con el fin de asegurar la eficacia de la sentencia, el Magistrado Instructor podrá decretar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, a fin de mantener la situación de hecho existente en el estado en que se encuentra, así como todas las medidas cautelares positivas necesarias para evitar que el litigio quede sin materia o se cause un daño irreparable al actor.”

evitar un daño a alguna de las partes involucradas en el juicio, o evitar un daño al interés general de la sociedad.

Por ello se habla de medidas cautelares de suspensión de la ejecución del acto o resolución administrativa impugnada o combatida en el juicio, donde se busca que la autoridad demandada se abstenga de hacer algo, porque se suspenden los efectos de esa resolución definitiva, mientras se resuelve el juicio. Pero también se habla de medidas cautelares positivas, cuando lo que se busca, no es que la autoridad demandada se abstenga de hacer algo, sino que se busca que la autoridad demandada haga o realice alguna actuación en específico, mientras se decide el fondo del asunto en la sentencia definitiva con la cual culminará el juicio contencioso administrativo.

El jurista Juventino Castro afirma que se está en presencia de una medida cautelar meramente instrumental cuando se emite o se ordena con la finalidad de que cesen los efectos obligatorios del acto o resolución administrativos impugnados mediante el juicio. Por su parte, el jurista Héctor Fix Zamudio, también refiere que las medidas cautelares no sólo sirven para ordenar efectos suspensivos, sino que también pueden tener efectos innovativos o parcialmente restitutorios, dependiendo del caso en concreto. DEL ROSARIO RODRÍGUEZ Marcos y SOBERANES DÍEZ José María (Coordinadores). (2022).

Un aspecto muy importante para destacar es la característica de provisionalidad que tienen las medidas cautelares. Dicho aspecto se refiere a que, la medida cautelar ordenada, no tiene un carácter definitivo, sino que dicha medida desaparecerá y perderá toda su eficacia cuando falten los presupuestos que originaron la adopción de tal medida, o bien cuando quede firme la sentencia definitiva con la que culmina el juicio contencioso administrativo federal.

Por ello, una de las finalidades de ordenar una medida cautelar es para evitar que el juicio quede sin materia. Es decir, hay ocasiones en que, si no se suspende la ejecución de lo ordenado en la resolución definitiva que es impugnada en el juicio, por el simple transcurso

del tiempo, puede perderse la materia del juicio y, después, la sentencia definitiva que se emita ya no servirá de nada, pues no tendrá eficacia, ya que no se podrá ejecutar.

En otras ocasiones, la medida cautelar tiene la finalidad de ordenar el cese de los efectos de una resolución definitiva combatida a través del juicio, porque si no se paralizan dichos efectos, puede llegar a ocasionarse daños irreparables a la parte actora o bien, al interés social.

Otra característica de las medidas cautelares es que siempre se tendrá que valorar, para concederla o para negarla, las circunstancias del caso en concreto, pero sin llegar a definir la solución de fondo planteada en el juicio, dado que tiene el carácter de provisional. Es decir, sin pronunciarse sobre la cuestión de fondo del juicio, el Magistrado Instructor tendrá que valorar las circunstancias del caso concreto para decidir si concede, o niega, una medida cautelar solicitada por alguna de las partes en el juicio.

Normalmente, tratándose de resoluciones combatidas mediante el juicio contencioso administrativo federal, en donde se determinó un crédito fiscal, el Magistrado Instructor puede conceder una medida cautelar solicitada por la parte actora, consistente en ordenar la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, pero con la condición de que la parte actora (o demandante) primero garantice el interés fiscal en los términos exigidos por el Código Fiscal de la Federación; es decir, que ofrezca una garantía de pago del monto del crédito fiscal, más los accesorios (recargos, actualización) que pudieran generarse por el transcurso de los 12 meses posteriores a que se inició el juicio, para garantizar que, si el juicio se decide en el sentido de confirmar que la resolución administrativa es legal, entonces se puede ejecutar la resolución cobrando el crédito fiscal de la garantía ofrecida en su momento.

Pero cuando se está impugnando una resolución administrativa de naturaleza no fiscal, la ejecución de esta puede implicar aspectos diversos a la sola afectación del patrimonio del gobernado.

Precisamente un ejemplo de ello, son las resoluciones administrativas en las que se impone una sanción de inhabilitación para ejercer un cargo, puesto o comisión en el servicio público federal, por haberse concluido que se cometió una falta administrativa grave o no grave.

En ese tipo de asuntos, cuando se combate o se controvierte a través del juicio contencioso administrativo la legalidad de una resolución administrativa definitiva en la cual, se determinó que se había configurado una responsabilidad administrativa no grave y, en la que, además, se impuso como sanción la inhabilitación para ejercer un puesto o cargo en la administración pública federal, por un tiempo determinado; la parte actora puede solicitar, en el mismo escrito de demanda, o bien, en cualquier etapa del juicio, mientras no se haya emitido la sentencia definitiva, que se conceda la medida cautelar consistente en que se suspendan temporalmente los efectos de la sanción ordenada en la resolución definitiva combatida en el juicio, en otras palabras, podrá solicitar que se suspenda la ejecución de dicha resolución sancionatoria combatida, para que, mientras se resuelve el fondo del juicio, no se materialice o no se ejecute la inhabilitación para ejercer un puesto o cargo en la administración pública federal.

En casos como ese, el Magistrado Instructor que tiene asignado el juicio contencioso administrativo promovido por el exservidor público, tendrá que valorar las condiciones del caso específico que tiene enfrente y, valorando los elementos documentales que obren dentro del expediente, tendrá que resolver sobre la medida cautelar solicitada fundando y motivando si concede o niega la medida cautelar solicitada y, no sólo eso, sino que tendrá que exponer los motivos y los fundamentos que tomó en consideración para sustentar esa concesión o negativa de la medida cautelar y, además, tendrá que definir, en su caso, los términos o condiciones en los cuáles la autoridad demandada tendrá que acatar dicha determinación y la manera de acreditarlo ante el Magistrado Instructor en un tiempo específico.

Debemos recordar que, impugnar o combatir una resolución definitiva emitida por una autoridad administrativa, tiene la finalidad de cuestionar que se haya emitido con apego a

derecho, es decir, el gobernado, el ciudadano, el exservidor público argumentará que dicha resolución es ilegal y que, por lo tanto, debe declararse nula, quedando sin efectos.

En ese sentido, en la sentencia definitiva emitida al resolverse el juicio contencioso administrativo federal, lo que puede determinarse es si la parte actora acreditó la ilegalidad de la resolución impugnada y, en consecuencia, que se declara la nulidad de la misma; o bien, reconocerá que la resolución combatida se emitió de forma legal y, por lo tanto, que ésta es válida y puede ejecutarse lo determinado en ella.

En tal virtud, el solicitar desde el escrito inicial de la demanda, ante el Magistrado Instructor del juicio contencioso administrativo federal, que se conceda la medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecución de la resolución administrativa definitiva en la que se impuso como sanción la inhabilitación para ejercer un puesto, cargo o comisión, en la administración pública federal; tiene la finalidad de que, mientras se llevan a cabo las etapas normales de substanciación del juicio contencioso administrativo para determinar la legalidad o ilegalidad, de la resolución sancionatoria combatida; el Magistrado Instructor del juicio ordena abrir una carpeta anexa al expediente para tramitar y resolver lo relativo a esa medida cautelar de manera accesoria o incidental a lo que suceda en el juicio principal.

Es decir, todo lo relativo a la medida cautelar solicitada, llevará sus propias etapas, en un expediente anexo al expediente principal donde se estarán substanciando las etapas ya mencionadas de contestación de demanda, ampliación de demanda, desahogo de pruebas, alegatos, cierre de instrucción, hasta llegar a la emisión de la sentencia definitiva, donde se decidirá lo relativo a la legalidad o ilegalidad de la resolución definitiva combatida en el juicio.

Cabe resaltar que, si en su momento se otorgó alguna medida cautelar al inicio del juicio, dicha determinación debe respetarse por las partes hasta en tanto quede firme la sentencia definitiva. Dependiendo el sentido de la sentencia definitiva, así será lo que acontezca en relación con los efectos de la medida cautelar solicitada.

Como se expuso en párrafos precedentes, una medida cautelar solicitada por la parte demandante, puede concederse o negarse, de manera incidental, es decir, a través de un incidente que se lleva en un expediente por separado, pero anexo al expediente del juicio principal.

Cuando la parte actora o promovente del juicio solicita la medida cautelar, ya sea en su escrito inicial de demanda, o bien, por escrito en cualquier etapa de substanciación del juicio, pero antes de que se emita la sentencia definitiva, es el Magistrado Instructor quien tiene que pronunciarse de inmediato, negando dicha medida cautelar, o bien concediéndola provisionalmente, ello a través de un proveído o acuerdo que firma solo él, ante la urgencia de los efectos solicitados.

Sin embargo, si el Magistrado Instructor concede la medida cautelar provisional, firmando él solo la determinación (dentro de las 24 horas siguientes a que fue solicitada la medida cautelar por la parte actora); en el mismo acuerdo o proveído que emita para tal efecto, solicitará a la autoridad demandada que rinda en un plazo que puede ser de 48 a 72 horas, como máximo, un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la medida cautelar concedida y para que remita todos los elementos necesarios para tomar una decisión definitiva sobre la medida cautelar otorgada.

Una vez que ha transcurrido ese plazo de 48 a 72 horas para que se rindiera el informe, con informe o sin él, el Magistrado Instructor resolverá lo conducente a la medida cautelar solicitada, de manera definitiva. Ello se lleva a cabo a través de un documento denominado Sentencia Interlocutoria de Medidas Cautelares o Sentencia Interlocutoria de Suspensión. Dicha resolución obra en la carpeta incidental de medidas cautelares que se lleva de manera anexa al expediente principal.

Entonces tenemos que, a la determinación emitida por el Magistrado Instructor, dentro de las 24 horas siguientes de haber recibido una solicitud de otorgamiento de medida cautelar, se le conoce como Negativa o Concesión de una Medida Cautelar Provisional. Y una vez que vence el plazo de ley para que la autoridad demandada rinda su informe de ley, con

informe o sin él, el Magistrado Instructor procede a emitir una Sentencia Interlocutoria de Concesión Definitiva de la Medida Cautelar o una Sentencia Interlocutoria Definitiva de Suspensión de la Ejecución de la Resolución Impugnada.

Mientras no se dicte sentencia definitiva en el juicio, el Magistrado Instructor podrá modificar o revocar la resolución que haya concedido o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

También se mencionó que una de las características esenciales de las medidas cautelares, es que tienen el carácter de ser instrumentales y provisionales, lo cual quiere decir que sus efectos permanecerán o durarán hasta en tanto se emita una determinación definitiva sobre el fondo del asunto, lo cual ocurre cuando se emite la sentencia definitiva en la que se determina la legalidad o ilegalidad de la resolución administrativa definitiva impugnada o combatida y, dicha sentencia definitiva queda firme.

Por lo tanto, si en el incidente de medidas cautelares, se concedió la medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecución de la resolución sancionatoria definitiva impugnada en el juicio principal, ello quiere decir que la autoridad demandada estará impedida para ejecutar la sanción impuesta en dicha resolución sancionatoria, hasta que se determine si la misma es legal o ilegal.

Así las cosas, si en la sentencia definitiva emitida dentro del expediente principal del juicio contencioso administrativo federal, se resuelve que la resolución administrativa impugnada es legal y, por ende, se reconoce su legalidad y validez, entonces, al quedar firme dicha sentencia definitiva, la medida cautelar perderá eficacia, ya no tendrá los efectos de protección en relación con la parte actora o el demandante y, en ese caso, la autoridad demandada estará ahora en la posibilidad de ejecutar la sanción impuesta en la resolución inicialmente impugnada.

Pero en el caso diametralmente opuesto, en el que, en el incidente de medidas cautelares, también se haya concedido la medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecución

de la resolución sancionatoria definitiva emitida dentro del expediente principal; pero en la sentencia definitiva emitida al resolverse el fondo del juicio contencioso administrativo federal, se determine que la resolución impugnada es ilegal y, en consecuencia, se declare la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; entonces, al quedar firme esa sentencia definitiva, quiere decir que la resolución administrativa impugnada en el juicio es nula, ya no tiene efecto jurídico alguno en contra del gobernado o demandante o parte actora. También en este caso, al quedar firme la sentencia definitiva, pierde efectos la eficacia de la medida cautelar otorgada; sin embargo, como el sentido de la sentencia definitiva en el juicio principal fue declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, ello quiere decir que la autoridad demandada ya no puede ejecutar la sanción impuesta en dicha resolución, pero porque ya no tiene efectos jurídicos en contra del exservidor público o gobernado.

Finalmente, es oportuno aclarar cuándo puede quedar firme la sentencia definitiva emitida dentro del juicio contencioso administrativo federal.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no dispone que exista un recurso al alcance de los gobernados, los particulares o promoventes, que pueda ser interpuesto al encontrarse inconforme con el sentido de la sentencia definitiva emitida al resolver el juicio.

Por lo tanto, la única vía que tiene el gobernado para inconformarse con la sentencia definitiva, será hacer uso de un medio de defensa extraordinario que es el Juicio de Amparo Directo, del cual conocerá un Tribunal Colegiado de Circuito, del Poder Judicial de la Federación.

Al promover dicho juicio de amparo directo, el gobernado podrá hacer valer argumentos para demostrar la inconstitucionalidad de la sentencia definitiva emitida en el juicio contencioso administrativo federal. Si al resolverse dicho juicio de amparo directo, se emite una sentencia favorable al gobernado, porque se concedió el amparo y justicia de la Unión al quejoso, entonces ello podrá derivar en que, los efectos consistirán en que se dejará sin

efectos la sentencia definitiva emitida por los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y se ordenará emitir otra sentencia definitiva, en la cual, se tendrán que acatar los lineamientos fijados en la ejecutoria de amparo, esto es, ya sea para que, en la nueva sentencia definitiva, se declare la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo federal, o bien, para que se emita otra nueva sentencia en la que se estudien otros conceptos de impugnación, por citar algunos ejemplos.

Pero si la sentencia definitiva emitida en dicho juicio contencioso administrativo federal, es desfavorable a los intereses de la autoridad demandada, ya sea porque se declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, o bien, porque se declaró la nulidad parcial de dicha resolución impugnada; entonces, ¿la autoridad demandada tiene a su alcance algún medio de defensa en contra de dicha sentencia definitiva?

Sí, en el artículo 63, de la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece la posibilidad de que, la autoridad demandada en el juicio, pueda interponer en contra de la sentencia definitiva, el Recurso de Revisión, tramitado y resuelto por un Tribunal Colegiado de Circuito, del Poder Judicial de la Federación.

En ese caso, al resolverse el Recurso de Revisión interpuesto por la autoridad demandada, el Tribunal Colegiado de Circuito podrá resolver, o bien que confirma la legalidad de la sentencia definitiva (en la que se declaró la nulidad lisa y llana de la resolución definitiva) emitida al resolverse el juicio contencioso administrativo federal, o bien, que revoca dicha sentencia definitiva, para que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa emitan otra sentencia en la cual se reconozca la legalidad y validez de la resolución administrativa definitiva combatida en el juicio contencioso administrativo federal, en la que se impuso una sanción.

También puede suceder que ninguna de las partes en el juicio contencioso administrativo federal hayan interpuesto medio de defensa alguno, es decir, que ni la parte actora haya promovido el juicio de amparo directo, ni la autoridad demandada haya interpuesto el recurso de revisión, en contra de la sentencia definitiva.

En ese caso, habiendo transcurrido el plazo de ley consistente en 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente de aquél en que haya surtido efectos la notificación de la sentencia definitiva, para interponer ambos medios extraordinarios de defensa, sin que lo hubieran hecho; automáticamente queda firme la sentencia definitiva, por haberla consentido tácitamente las partes en el juicio, al no haberse inconformado con la misma.

De igual manera, queda firme la sentencia definitiva si, antes de que transcurra dicho plazo (15 días hábiles), las partes manifiestan que la consienten expresamente.

Así lo dispone el artículo 53, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo⁸.

La importancia de exponer todo lo relativo a la interposición y substanciación del juicio contencioso administrativo federal y las medidas cautelares que se pueden otorgar durante su trámite, radica en traer al lector los elementos técnico-jurídico necesarios para comprender quién puede solicitar una medida cautelar, en qué casos, quién decide si se otorga o si se niega y qué elementos o razonamientos deben colmarse para concederla o negarla, así como los efectos de su concesión o negativa, en relación con el acto o resolución definitiva impugnada mediante en el juicio contencioso administrativo federal.

⁸ **“ARTÍCULO 53.-** La sentencia definitiva queda firme cuando:

- I. No admita en su contra recurso o juicio.
- II. Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y
- III. Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

A partir de que quede firme una sentencia y cause ejecutoria, correrán los plazos para el cumplimiento de las sentencias, previstos en los artículos 52 y 58-14 de esta Ley.”

2. QUÉ CRITERIOS SOSTIENEN LOS TRIBUNALES FEDERALES AL RESOLVER SOBRE LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE RESOLUCIÓN DEFINITIVA, EN LA QUE SE SANCIONÓ CON LA INHABILITACIÓN.

2.1 Análisis de algunas sentencias emitidas en los incidentes de suspensión.

Antes de entrar de lleno al estudio de los razonamientos que sustentan la concesión o negativa de medidas cautelares de suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas definitivas donde se impusieron sanciones de inhabilitación para ejercer puesto, cargo o comisión en el servicio público federal; sólo es importante recordar que, cuando se solicita una medida cautelar de ese tipo, en el juicio contencioso administrativo federal, hay dos momentos procesales en los cuales se pronuncia el Magistrado Instructor.

El primero de ellos, en el Acuerdo o Proveído que se emite dentro de las 24 horas siguientes a la solicitud de la medida cautelar, en el cual, el Magistrado Instructor puede negar o conceder una medida cautelar provisional.

El segundo momento, es cuando ha transcurrido el plazo de ley para que la autoridad demandada rinda el informe solicitado en relación con la medida cautelar solicitada.

Al transcurrir dicho plazo, el Magistrado Instructor emite una resolución con carácter definitivo sobre la medida cautelar solicitada, que tiene la forma, apariencia o estructura de una sentencia.

Internamente en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a este tipo de resoluciones definitivas sobre medida cautelares, se les denomina “Sentencia Interlocutoria”, ya que se emite una sentencia o resolución dentro de un incidente, por eso se le conoce como sentencia interlocutoria, pues resuelve sólo un incidente, más no el fondo del juicio principal.

La medida cautelar es el género, pero las especies pueden ser muchas, es decir, hay varios tipos de medidas cautelares; sin embargo, se pueden clasificar en dos grandes grupos, las medidas cautelares suspensivas y las positivas. Una medida cautelar suspensiva consiste en la suspensión de la ejecución del acto o resolución definitiva impugnada, que implica una obligación de “no hacer” o de “abstenerse” de hacer algo, para la autoridad demandada. En cambio, una medida cautelar positiva consistirá en la obligación de “hacer algo”, para la autoridad demandada.

Desde esa perspectiva, tenemos que, una sentencia incidental que resuelve una medida cautelar suspensiva, dentro del juicio contencioso administrativo federal, se le conoce también como una “sentencia interlocutoria del incidente de suspensión”. ¿Suspensión de qué? Cuando se solicita la medida cautelar consistente en que se ordene la suspensión de la ejecución de la resolución administrativa definitiva impugnada dentro del juicio contencioso administrativo federal.

Y si bien es cierto que, lo relativo a las medidas cautelares que se pueden otorgar dentro de la substanciación del juicio contencioso administrativo, se encuentra previsto en el artículo 24, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y que, en los dos primeros párrafos de dicho numeral⁹ se señala que el Magistrado Instructor podrá decretar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, a fin de mantener la situación de hecho existente en el estado en que se encuentra, para evitar que el litigio quede sin materia o se cause un daño irreparable a la parte actora, salvo en los casos en que se ocasione perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público; también lo es que, el diverso numeral 28, de la propia Ley en cita, es el dispositivo jurídico que regula específicamente lo relativo a la medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecución de la resolución administrativa definitiva impugnada, el cual dispone:

⁹ “ARTÍCULO 24. Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, salvo en los casos en que se ocasione perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, y con el fin de asegurar la eficacia de la sentencia, el Magistrado Instructor podrá decretar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, a fin de mantener la situación de hecho existente en el estado en que se encuentra, así como todas las medidas cautelares positivas necesarias para evitar que el litigio quede sin materia o se cause un daño irreparable al actor.

La suspensión de la ejecución del acto impugnado se tramitará y resolverá exclusivamente de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 28 de esta Ley.”

“ARTÍCULO 28. La solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, presentado por el actor o su representante legal, se tramitará y resolverá, de conformidad con las reglas siguientes:

I. Se concederá siempre que:

a) No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y
b) Sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.

II. Para el otorgamiento de la suspensión deberán satisfacerse los siguientes requisitos:

a) Tratándose de la suspensión de actos de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, se concederá la suspensión, la que surtirá sus efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Al otorgar la suspensión, se podrá reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

1. Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del solicitante, y
2. Si se tratara de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

b) En los casos en que la suspensión pudiera causar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el solicitante otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que con ella se cause, si éste no obtiene sentencia favorable.

En caso de afectaciones no estimables en dinero, de proceder la suspensión, se fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

c) En los demás casos, se concederá determinando la situación en que habrán de quedar las cosas, así como las medidas pertinentes para preservar la materia del juicio principal, hasta que se pronuncie sentencia firme.

d) El monto de la garantía y contragarantía será fijado por el Magistrado Instructor o quien lo supla.

III. El procedimiento será:

a) La solicitud podrá ser formulada en la demanda o en escrito diverso presentado ante la Sala en que se encuentre radicado el juicio, en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia definitiva.

b) Se tramitará por cuerda separada, bajo la responsabilidad del Magistrado Instructor.

c) El Magistrado Instructor deberá proveer sobre la suspensión provisional de la ejecución, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la solicitud.

d) El Magistrado Instructor requerirá a la autoridad demandada un informe relativo a la suspensión definitiva, el que se deberá rendir en el término de cuarenta y ocho horas siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo respectivo. Vencido el término, con el informe o sin él, el Magistrado resolverá lo que corresponda, dentro de los cinco días siguientes.

IV. Mientras no se dicte sentencia definitiva en el juicio, el Magistrado Instructor podrá modificar o revocar la resolución que haya concedido o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

V. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia favorable firme, el Magistrado Instructor ordenará la cancelación o liberación de la garantía otorgada. En caso de que la sentencia firme le sea desfavorable, a petición de la contraparte o en su caso, del tercero, y previo acreditamiento de que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante la autoridad.”

Del numeral transcrito se desprende, entre otras cosas, que la suspensión de la ejecución del acto o resolución administrativa impugnada se concederá siempre que se actualicen dos supuestos:

- Que no se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; y
- Que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.

Ahora bien, de la interpretación sistemática de los artículos 24, párrafos primero y segundo y 28, fracción I, incisos a) y b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se desprende que, la concesión de la medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecución de la resolución administrativa impugnada, puede concederse condicionada a que no se afecte el interés social, a que no se contravengan disposiciones de orden público y siempre y cuando sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitando con la ejecución del acto impugnado.

No obstante, la Ley en cita no define en qué casos se puede afectar el interés social. Por otra parte, cualquier norma que se encuentre publicada en un medio de difusión oficial constituye una disposición de orden público.

Pero si bien es cierto que, eso es lo que dice la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con la figura de la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada en el juicio, también lo es que, el Magistrado Instructor debe individualizar las normas al caso concreto, tomando en consideración y valorando las constancias documentales que obren en cada expediente, es decir, justipreciando las circunstancias de cada caso en concreto.

Por ello, con la intención de conocer cuál es el criterio de los Magistrados Instructores del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al momento de resolver en la vía incidental sobre el otorgamiento o la negativa de conceder una medida cautelar de suspensión de la ejecución de aquellas resoluciones definitivas impugnadas mediante el juicio contencioso administrativo, en las cuales se impuso como sanción la inhabilitación de un servidor público para ejercer un cargo, puesto o comisión en la administración pública federal; se

solicitó la versión pública de algunas sentencia interlocutorias emitidas en asuntos con la materia ya descrita, vía la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

Así, se llevó a cabo el análisis de los argumentos expuestos en dichas sentencias interlocutorias incidentales, obteniendo como conclusión que, en todos los casos, los Magistrados Instructores negaron la concesión de la medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecución de resoluciones administrativas definitivas en las que se impuso como sanción la inhabilitación de un servidor público para ejercer un cargo, puesto o comisión en la administración pública federal.

En esencia, la determinación de los Magistrados Instructores se puede sintetizar en los siguientes puntos:

- Conceden la suspensión de la ejecución de la resolución administrativa impugnada, únicamente si la sanción consistió en la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión; pero se niega en relación con suspender los efectos de la inhabilitación para ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, bajo la premisa de que se afectaría el interés social, pues la sociedad está interesada en que la función pública se desempeñe por quienes se reconocen como aptos para tal efecto y que se excluya a aquellas personas que no son idóneas para tal fin, por haber incurrido el servidor público en alguna infracción administrativa o por haber cometido una falta administrativa grave. Asimismo, porque de concederse, se estaría privilegiando el interés particular del gobernado sobre el interés de la colectividad.
- Se concede la suspensión de la ejecución de la resolución administrativa impugnada en la que se impuso la sanción de inhabilitación para ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, pero únicamente en relación con la suspensión de los actos de registro o inscripción de la sanción de inhabilitación temporal, al tomar en consideración que el registro definitivo o inscripción puede afectar irreversiblemente el derecho del gobernado a su propia imagen, en el ámbito

personal y profesional, máxime que el registro para tales fines puede esperar a la firmeza de la resolución sancionatoria respectiva.

Los anteriores razonamientos los sustentan los Magistrados Instructores orientados por la aplicación de algunos criterios jurisprudenciales, precedentes y tesis aisladas sustentadas tanto por el Poder Judicial de la Federación, como por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se analizarán a detalle en el siguiente apartado.

2.2 Los criterios jurisprudenciales.

Los Magistrados Instructores del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al negar el otorgamiento de la medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecución de la resolución administrativa impugnada en la cual se impuso como sanción la inhabilitación para ejercer un cargo, puesto o comisión en la administración pública federal; invocan como apoyo la jurisprudencia número 2a./J. 251/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, de enero de 2010, que lleva por rubro: *“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ES IMPROCEDENTE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO CONTRA EL ACTO CONSISTENTE EN LA INHABILITACIÓN PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO”*¹⁰; la cual derivó de la interpretación a lo dispuesto en el

¹⁰ “... La referida sanción es un acto de interés social y público contra el cual no procede otorgar la suspensión en el amparo, en virtud de que involucra el bienestar del orden social de la población en materia de seguridad pública y tiene como fin excluir al servidor público de la prestación del servicio por estimar que no está capacitado para participar en él por haber incurrido en la comisión de alguna infracción administrativa, y con la concesión de la medida cautelar se afectaría el interés social, pues la sociedad está interesada en que la función pública se desempeñe por quienes se reconocen como aptos para tal efecto y se excluya, a aquellas personas que no son idóneas para tal fin. En consecuencia, es improcedente conceder la suspensión solicitada, por no satisfacerse el requisito previsto en el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, dado que se impediría la ejecución de un acto tendente al debido desempeño de la función pública y se estaría privilegiando el interés particular del quejoso sobre el interés de la colectividad. No es obstáculo para la anterior consideración que la inhabilitación impuesta al quejoso sea una sanción de carácter temporal en términos del artículo 53, fracción VI, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues dicha inhabilitación constituye la exclusión total del sancionado en el servicio público por un tiempo de duración de la sanción, por virtud de haberse considerado que no es apto para el desempeño de la función pública.”

artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, no obstante que la sanción fue impuesta al quejoso con fundamento en el artículo 53, fracción VI, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (abrogada actualmente).

En aquella época, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó esa interpretación al haber resuelto la contradicción de tesis 424/2009, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Décimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, porque en ese entonces, era muy común que los exservidores públicos que habían sido sancionados con inhabilitación para ejercer cargos, puestos o comisiones en el servicio público, optaran por utilizar como medio de defensa el juicio de amparo indirecto en contra de los actos administrativos tendientes a ejecutar o materializar la inhabilitación decretada.

Por ello, al promover el juicio de amparo indirecto, los exservidores públicos solicitaban la suspensión de la ejecución del acto reclamado, para el efecto de que no se les aplicara la inhabilitación para ejercer un cargo, puesto o comisión en la administración pública federal.

Es en ese contexto que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analiza si conceder la suspensión de la ejecución de ese acto reclamado afectaba el interés general, o no.

Y no obstante que la discusión sobre ese tema giraba en torno a la interpretación del artículo 124, fracción III, de la Ley de Amparo vigente en el año 2009, el argumento central adoptado por los integrantes de la Segunda Sala, quedó como un criterio orientador para todas las demás autoridades judiciales y jurisdiccionales del país, pues al constituir jurisprudencia, fue de observancia obligatoria, tal como lo disponía el artículo 192, de la Ley de Amparo vigente en aquella época, el cual señalaba que la jurisprudencia que estableciera la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, era obligatoria para éstas en tratándose de la que decretara el Pleno y, además, para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares y

judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

De ahí que, los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (denominado como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el año 2009), se encontraban compelidos a observar la precitada jurisprudencia número 2a./J. 251/2009, pues se encontraban dentro de los tribunales administrativos federales a los que se refería el anterior numeral 192, de la Ley de Amparo vigente en el año 2009.

Y el argumento central de esa jurisprudencia, que servía de criterio orientador, consistía en que, la sanción de inhabilitación se consideraba como un acto de interés social y público contra el cual no procedía conceder la suspensión en el amparo. ¿Por qué? En virtud de que se consideraba que la inhabilitación tenía como finalidad la exclusión del servidor público de la prestación del servicio público por estimar que no está capacitado para participar en él por haber incurrido en la comisión de alguna falta administrativa.

De ahí que, los integrantes de la Segunda Sala del nuestro máximo Tribunal, consideraron que, la concesión de la medida cautelar afectaría el interés social, pues la sociedad estaba interesada en que la función pública se desempeñe por quienes se reconocen como aptos para tal efecto y que se excluya a quienes no son idóneas para tal fin.

Y la premisa de cierre del argumento se hizo consistir en que, con base en las anteriores premisas, entonces era evidente la improcedencia de la concesión de la suspensión solicitada, toda vez que, no se satisfacía el requisito previsto en el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo vigente en el año del 2009, dado que se impediría la ejecución de un acto tendente al debido desempeño de la función pública y se estaría privilegiando el interés particular del quejoso sobre el interés de la colectividad.

Los Magistrados de la Sala Superior del entonces denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al aplicar dicho criterio jurisprudencial, de observancia obligatoria para ellos, fijaron precedentes y tesis aisladas que fuesen concordantes con éste, pero

aplicándolo a casos más concretos y teniendo como sustento no la Ley de Amparo, sino los artículos aplicables para conceder medidas cautelares a la luz de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que es la que regula el juicio contencioso administrativo federal.

Así fue como se fijó el precedente identificado con la clave VI-P-2aS-697, sustentado por la Segunda Sección de la Sala Superior del entonces denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en la Revista del propio Tribunal, Sexta Época, año IV, número 39, del mes de marzo de 2011, visible en la página 336, que lleva por rubro: *“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. PROCEDE CONCEDER LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA EN CONTRA DE LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN TEMPORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS, PERO NO ASÍ POR LA INHABILITACIÓN, DADO QUE EN ESTE ÚLTIMO CASO EXISTE AFECTACIÓN AL INTERÉS PÚBLICO”*¹¹.

Dicho precedente también es invocado actualmente por los Magistrados Instructores del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al resolver, dentro del juicio contencioso administrativo, sobre la petición de las medidas cautelares consistentes en la suspensión de la ejecución de la resolución administrativa impugnada en la que se impuso como sanción la inhabilitación para ejercer un cargo, puesto o comisión en la administración pública federal.

¹¹ “... En el juicio contencioso administrativo, tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es procedente conceder como medida cautelar la suspensión de la ejecución del acto impugnado consistente en la imposición, como sanción, de la suspensión temporal en el encargo de un servidor público, dado que al otorgarse dicha medida, no se contravienen disposiciones de orden público ni se causa un perjuicio al interés social, pues aun cuando la referida sanción se sustenta en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe considerarse que la naturaleza temporal de la sanción impuesta, implica que una vez transcurrido el plazo de la misma, el servidor público se encontraría en posibilidad legal de ejercer nuevamente su derecho para desempeñar su empleo, cargo o comisión, máxime que de no llevarse a cabo dicha concesión, se causaría un daño de carácter irreparable al solicitante, no obstante, que en la sentencia definitiva que se dictara en el juicio, fuera favorable a sus intereses.”.

En dicho precedente, se distingue entre la sanción de suspensión temporal en el encargo de un servidor público y la sanción consistente en la inhabilitación para ejercer el cargo, puesto o comisión en el servicio público.

En efecto, se argumenta que, en relación con la sanción de suspensión temporal del cargo, sí es procedente conceder la medida cautelar de la suspensión de la ejecución de la resolución sancionatoria impugnada. Pero que, no es procedente conceder dicha medida cautelar por lo que se refiere a la sanción de inhabilitación, porque en ese caso existe afectación al interés público, sin embargo, no se argumenta o justifica por qué.

Aún así, es interesante analizar el razonamiento que se expone para justificar que sí es procedente otorgar la medida cautelar ya precisada, en relación con la sanción de la suspensión temporal del cargo. El argumento es muy concreto, pues se razona que, al otorgar la medida cautelar en relación con dicha sanción, no se contravienen disposiciones de orden público ni se causa perjuicio al interés social, pues una vez transcurrido el plazo de la sanción, el servidor público se encontraría en posibilidad de ejercer nuevamente su derecho para desempeñar su empleo, cargo o comisión, máxime que, si no se lleva a cabo dicha concesión, se causaría un daño de carácter irreparable al solicitante.

Sin embargo, no se explica, en dicho precedente, por qué no se causa perjuicio al interés social al otorgar la medida cautelar en relación con la sanción de la suspensión temporal del empleo del servidor público; ni se explica por qué se causaría un daño de carácter irreparable al solicitante, en el caso de no concederse dicha medida cautelar. Tampoco se explica, razona o justifica por qué existe afectación al interés público si se concediera la medida cautelar en relación con la ejecución de la sanción de inhabilitación.

2.2.1 Crítica y análisis.

La primera crítica que se hace a los Magistrados Instructores que niegan la medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada en aquellos casos en que se impone como sanción la inhabilitación de un servidor público para ejercer un cargo, puesto o comisión en el servicio público, consiste en que, se siguen sustentando en una jurisprudencia (2a./J. 251/2009), que surgió de una interpretación a un artículo y fracción de la Ley de Amparo y no en relación con algún artículo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Además, dicha interpretación se llevó a cabo en el año 2009, es decir, con anterioridad al cambio de paradigma que se dio en el año 2011, con la reforma al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹², con base en la cual, todas las autoridades del estado mexicano, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos.

Por lo tanto, queda de manifiesto que, dicha interpretación contenida en la jurisprudencia número 2a./J. 251/2009, se llevó a cabo con una visión e interpretación del derecho mexicano que no es la que actualmente prevalece, es anacrónica y no es acorde a los

¹² “**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Párrafo reformado DOF 10-06-2011

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Párrafo adicionado DOF 10-06-2011

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Párrafo adicionado DOF 10-06-2011

...”.

principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos fundamentales.

Un ejemplo muy concreto de ello, radica en que, dicha interpretación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se llevó a cabo con base en el principio de presunción de inocencia.

En efecto, en la referida jurisprudencia se menciona que la inhabilitación constituye la exclusión total del sancionado en el servicio público por un tiempo de duración de la sanción, por virtud de haberse considerado que no es apto para el desempeño de la función pública; pero, tal afirmación se construye sobre la premisa de que el servidor público que acudió en calidad de quejoso, a solicitar el amparo y protección de la Justicia de la Unión, es sujeto de una resolución sancionatoria que ya hubiera quedado firme, pero no es así.

Pues el acto reclamado, que es la resolución sancionatoria, se encuentra *sub judice*, es decir, aún no se encuentra firme, porque se encuentra en trámite el medio de defensa que puede dejarlo sin efectos, lo cual quiere decir que, cabe la posibilidad de que dicha resolución sancionatoria hubiera sido emitida de manera ilegal o que se hubiera impuesto la sanción de inhabilitación sin que se hubiera acreditado fehacientemente que se cometió la infracción o la falta administrativa atribuida.

En otros casos, al resolverse el medio de defensa puede determinarse que sí se acreditó la existencia de la falta administrativa, pero que la sanción correspondiente era otra o era en menor temporalidad, etc.

Por ende, en la jurisprudencia ya mencionada, se parte de una premisa errónea, ya que, si la resolución donde se sancionó a un servidor público con la inhabilitación aún no queda firme, precisamente porque se interpuso un medio de defensa en su contra y aún cabe la posibilidad de que la sanción quede sin efecto; entonces no debería existir impedimento alguno para que se concediera la medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecución de la sanción de inhabilitación, dado que, si aún no está firme la determinación

de que dicho servidor público cometió determinada falta administrativa, entonces tampoco ha quedado firme, ni acreditado sin lugar a dudas, que dicho servidor público no es apto para el desempeño de la función pública.

De ahí que, se considere que la interpretación de la Segunda Sala en aquella jurisprudencia ya descrita es contraria al principio de presunción de inocencia, porque cualquier gobernado, en este caso, cualquier servidor público, debe considerársele inocente y, por tanto, apto para el desempeño del servicio público, hasta que exista una resolución administrativa en la cual se acredite lo contrario y, dicha determinación quede firme. El principio de presunción de inocencia se entiende de esa manera, de la interpretación sistemática realizada al artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³ y al diverso 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁴.

Máxime que, en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave P./J. 43/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 7, del mes de junio de 2014, tomo I, página 14 y localizable con el registro número 2006590; el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya determinó que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción, en atención al debido proceso.¹⁵

¹³ “Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

(...)

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;”

¹⁴ “Artículo 8. Garantías Judiciales

(...)

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:”

¹⁵ “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21,

Si la Segunda Sala interpretó, en aquél año 2009, que el servidor público sancionado con inhabilitación, no era apto para el desempeño de la función pública, es porque implícitamente están dando por hecho que la resolución administrativa donde se impuso la sanción contiene una verdad legal inamovible, pero ello no es así, precisamente porque dicha resolución está siendo sometida a un medio de control legal o constitucional para que apenas se determine si ésta debe subsistir o si debe ser revocada. Tal circunstancia se traduce en que, la interpretación realizada, se llevó a cabo bajo la premisa de que el servidor público no es inocente, a pesar de que no ha quedado firme la resolución en la cual se afirma lo contrario.

Pero lo importante ya no sólo radica en el criterio fijado en la jurisprudencia de mérito que se llevó a cabo en el año 2009, sino que, en la actualidad, aún cuando todas las autoridades mexicanas, incluyendo a los Magistrados Instructores del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, están obligados a respetar, entre otros, el principio de inocencia de los gobernados, siguen aplicando una jurisprudencia que no respeta dicho principio, siguen aplicando una jurisprudencia que es anacrónica, que ni siquiera interpretó los artículos 24 o 28, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo¹⁶; siguen aplicando,

párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, 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 toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.”

¹⁶ **ARTÍCULO 24.** Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, salvo en los casos en que se ocasione perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, y con el fin de asegurar la eficacia de la sentencia, el Magistrado Instructor podrá decretar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, a fin de mantener la situación de hecho existente en el estado en que se encuentra, así como todas

las medidas cautelares positivas necesarias para evitar que el litigio quede sin materia o se cause un daño irreparable al actor.

La suspensión de la ejecución del acto impugnado se tramitará y resolverá exclusivamente de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 28 de esta Ley.

Las demás medidas cautelares se tramitarán y resolverán de conformidad con el procedimiento previsto en la presente disposición jurídica y los artículos 24 Bis, 25, 26 y 27 de esta Ley.

Durante los periodos de vacaciones del Tribunal, en cada región un Magistrado de Sala Regional cubrirá la guardia y quedará habilitado para resolver las peticiones urgentes sobre medidas cautelares o suspensión del acto impugnado, relacionadas con cuestiones planteadas en la demanda.”

“**ARTÍCULO 28.** La solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, presentado por el actor o su representante legal, se tramitará y resolverá, de conformidad con las reglas siguientes:

I. Se concederá siempre que:

- a) No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y
- b) Sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.

II. Para el otorgamiento de la suspensión deberán satisfacerse los siguientes requisitos:

- a) Tratándose de la suspensión de actos de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, se concederá la suspensión, la que surtirá sus efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Al otorgar la suspensión, se podrá reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

- 1. Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del solicitante, y
- 2. Si se tratara de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.
- b) En los casos en que la suspensión pudiera causar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el solicitante otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que con ella se cause, si éste no obtiene sentencia favorable.

En caso de afectaciones no estimables en dinero, de proceder la suspensión, se fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

- c) En los demás casos, se concederá determinando la situación en que habrán de quedar las cosas, así como las medidas pertinentes para preservar la materia del juicio principal, hasta que se pronuncie sentencia firme.
- d) El monto de la garantía y contragarantía será fijado por el Magistrado Instructor o quien lo supla.

III. El procedimiento será:

- a) La solicitud podrá ser formulada en la demanda o en escrito diverso presentado ante la Sala en que se encuentre radicado el juicio, en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia definitiva.
- b) Se tramitará por cuerda separada, bajo la responsabilidad del Magistrado Instructor.
- c) El Magistrado Instructor deberá proveer sobre la suspensión provisional de la ejecución, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la solicitud.
- d) El Magistrado Instructor requerirá a la autoridad demandada un informe relativo a la suspensión definitiva, el que se deberá rendir en el término de cuarenta y ocho horas siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo respectivo. Vencido el término, con el informe o sin él, el Magistrado resolverá lo que corresponda, dentro de los cinco días siguientes.

IV. Mientras no se dicte sentencia definitiva en el juicio, el Magistrado Instructor podrá modificar o revocar la resolución que haya concedido o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

V. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia favorable firme, el Magistrado Instructor ordenará la cancelación o liberación de la garantía otorgada. En caso de que la sentencia firme le sea desfavorable, a petición de la contraparte o en su caso, del tercero, y previo acreditamiento de que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante la autoridad.”

sin explicar o razonar lo suficiente, por qué el conceder la medida cautelar solicitada va en contra del interés social, si la resolución en la que se impuso la sanción aún no queda firme.

Si bien es cierto que el interés social, para el caso que nos ocupa, puede consistir en que la sociedad está interesada en que la función pública se desempeñe por quienes se reconocen como aptos para tal efecto y se excluya a aquellas personas que no son idóneas para tal fin; también lo es que, cuando se determine que una persona no es idónea para desempeñar la función pública, ello debe ser determinado con base en los derechos fundamentales de seguridad jurídica, es decir, de manera certera y sin que haya lugar a dudas, siguiendo los procedimientos legales establecidos y colmando todos los requisitos de fundamentación y motivación consagrados en el artículo 16, de la Carta Magna.

En relación con el precedente identificado con la clave VI-P-2aS-697, sustentado por la Segunda Sección de la Sala Superior del entonces denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que más llama la atención es que en el rubro se hace una afirmación categórica consistente en que no procede conceder la medida cautelar solicitada en contra de la sanción de inhabilitación, dado que en ese caso existe afectación al interés público; sin embargo, no expone argumento o razón alguna que explique por qué existe tal afectación, convirtiéndose en una afirmación dogmática.

Por otra parte, en dicho precedente, se exponen las razones por las cuales se considera que sí es procedente conceder la medida cautelar solicitada en contra de la sanción de suspensión temporal (del cargo) de servidores públicos, señalando que ello es así porque al otorgarse dicha medida cautelar no se contravienen disposiciones de orden público, ni se causa un perjuicio al interés social.

Y para justificar por qué no se causa perjuicio al interés social, se argumenta que, aun cuando la referida sanción se sustenta en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (actualmente derogada), debía considerarse que la naturaleza temporal de la sanción impuesta, implica que una vez transcurrido el plazo de

la misma, el servidor público se encontraría en posibilidad legal de ejercer nuevamente su derecho para desempeñar su empleo, cargo o comisión, máxime que, de no llevarse a cabo dicha concesión (medida cautelar de suspensión), se causaría un daño de carácter irreparable al solicitante, no obstante que en la sentencia definitiva que se dictara en el juicio, fuera favorable a sus intereses.

Tal determinación es incongruente con el razonamiento expuesto en el rubro del propio precedente, en el sentido de que, en el caso de inhabilitación sí existe afectación al interés público.

En efecto, la incongruencia radica en que, la inhabilitación para ejercer el cargo, puesto o comisión en la administración pública federal, también es una sanción de naturaleza temporal, al igual que la suspensión temporal del cargo; pues la inhabilitación también se impone como sanción por un tiempo específico.

E inclusive, si lo razonamos con detenimiento, un servidor público en activo, que es sancionado con la inhabilitación para ejercer un cargo, puesto o comisión en el servicio público federal, primero debe ser separado del cargo y estará impedido, por un tiempo determinado, para volver a desempeñarse como servidor público.

Ahora bien, un servidor público en activo, que es sancionado con una suspensión temporal para ejercer un cargo, puesto o comisión en el servicio público federal, también debe ser separado primero del cargo y estará impedido, por un tiempo determinado, para volver a desempeñarse como servidor público.

En ambos casos, mientras dura la sanción impuesta, ya sea la suspensión temporal o la inhabilitación, el servidor público es separado del cargo, puesto o comisión. Y una vez que haya finalizado el lapso de la sanción, podrá volver a desempeñarse como servidor público.

Entonces, ¿cuál es la diferencia sustancial? Ninguna, para efectos prácticos. Ahora bien, como ya se analizó en párrafos precedentes, actualmente, en el caso de que se haya

acreditado la comisión de una falta administrativa no grave, la Autoridad Resolutora puede imponer alguna de las sanciones previstas en el artículo 75 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que son:

- Amonestación pública o privada.
- Suspensión del empleo, cargo o comisión.
- Destitución de su empleo, cargo o comisión.
- **INHABILITACIÓN TEMPORAL** para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Asimismo, dispone que, en caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de tres meses, ni podrá exceder de un año.

Por lo tanto, si bien es cierto que una suspensión del empleo, cargo o comisión, normalmente se impone como una sanción que dura unos cuantos días y, en cambio, la inhabilitación por faltas no graves, puede durar de 3 tres meses a 1 un año; también lo es que, en esencia, en ambos casos se trata de excluir al servidor público del desempeño de un cargo, puesto o comisión en el servicio público, por un tiempo determinado.

En tal virtud, es incongruente que, tratándose de la sanción consistente en la suspensión del empleo sí se conceda la medida cautelar de la suspensión de la ejecución de la sanción y que, por lo que se refiere a la sanción de inhabilitación (de 3 meses a 1 año), no se otorgue la medida cautelar ya mencionada.

Más aún, en el precedente identificado con la clave VI-P-2aS-697, se indica que, si no se otorgara la medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecución de la sanción de suspensión temporal del empleo, se causaría un daño de carácter irreparable al solicitante, aun y cuando la sentencia definitiva que se dictara en el juicio fuera favorable a sus intereses; pero no se explica o razona por qué se le causaría un daño de carácter irreparable al solicitante.

Y si, por negarle la medida cautelar de la suspensión de la ejecución de la sanción de suspensión temporal del empleo a un servidor público se le podría causar un daño de carácter irreparable; ¿acaso no sucede lo mismo con otro servidor público a quien se le niegue la concesión de la medida cautelar de suspensión de la ejecución de la sanción de inhabilitación para ejercer un empleo, cargo o comisión? También se le podría causar un daño de carácter irreparable, como se analizará más adelante.

Y al igual que como se afirma en el precedente para la suspensión del empleo, en el caso de la inhabilitación, ¿acaso no podría otorgarse la medida cautelar mientras se decide el fondo del asunto y, si la sentencia definitiva firme fuera desfavorable a los intereses del gobernado, entonces que se ejecute la inhabilitación? ¿Qué daño podría resentir la sociedad si espera a que quede firme la resolución en la que se impuso la sanción de inhabilitación a un servidor público, por una falta no grave? Ninguno.

En cambio, si se niega la medida cautelar solicitada, tratándose de la sanción de inhabilitación, el gobernado sí puede sufrir daños de carácter irreparable si se ejecuta la sanción de inhabilitación y, posteriormente, al resolverse el juicio contencioso administrativo, se determina en sentencia firme la nulidad de la resolución en la cual se le impuso la sanción. En apartados posteriores se analizará con más detalle cuáles son esos daños de carácter irreparable para el gobernado e incluso para terceros ajenos al juicio.

Los razonamientos expuestos tanto en la Jurisprudencia, como en el precedente ya descritos, parecen razonables para una época en la que no se tenía, en México, la visión

que ahora se tiene sobre la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte; sin embargo, son insostenibles en la actualidad pues, como se analizará en los siguientes apartados, son criterios violatorios de los derechos humanos.

Dichos criterios van en contra del principio de interpretación evolutiva de los derechos humanos, de conformidad con el cual, se parte de la premisa de que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, en el sentido de que su interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales¹⁷; pero eso es justo lo contrario de lo que sucede cuando los Magistrados Instructores niegan la medida cautelar de la suspensión de la ejecución de la sanción de inhabilitación, con sustento en criterios jurisprudenciales y precedentes anacrónicos, desactualizados.

Pero con independencia de ello, como ya se analizó, ni siquiera contienen los razonamientos esenciales para sostener las afirmaciones dogmáticas que se exponen en su rubro, o bien, en el cuerpo de la jurisprudencia o del precedente mismo.

¹⁷ CANOSA USERA, Raúl (2013). *Interpretación evolutiva de los Derechos Fundamentales*. En ASTUDILLO César y CARPIZO Jorge (Coordinadores). (2013). *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/12356>

3. RAZONES POR LAS QUE SE VIOLA LOS DERECHOS HUMANOS AL NO SUSPENDERSE LA EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA, EN EL CASO DE SANCIONES DE INHABILITACIÓN PARA DESEMPEÑAR EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO.

En principio, es necesario comprender que con motivo de la reforma al artículo 1º, de la Carta Magna, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en relación con lo dispuesto en el diverso numeral 133 de la propia Constitución, se rediseñó la forma en que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deben ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad, de tal manera que, ahora todas las autoridades del estado mexicano, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que aquél es parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, pero, se reitera, siempre conforme a la forma y términos en que se ha dispuesto el despliegue de sus atribuciones.¹⁸

Por tanto, ahora se cuenta con dos medios de control de constitucionalidad y de convencionalidad, a saber: el concentrado y el difuso.

En el medio de control **concentrado** son los órganos del Poder Judicial de la Federación quienes ejercen su facultad específica para efectuar el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, es decir, para determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales.

Ahora bien, en el medio de control **difuso**, la litis se limita a cuestiones de mera legalidad, y no al tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad de tal manera que, atendiendo a

¹⁸ Acorde a lo dispuesto en el artículo 1º, tercer párrafo, de la Carta Magna que dice: "...Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley".

su función, el juzgador aun prescindiendo de todo argumento de las partes puede únicamente desaplicar la norma expresando las razones jurídicas de su decisión.

En ese orden de ideas, cuando se trate de un caso que involucre derechos fundamentales, la interpretación de las normas debe ampararse en su peso sustantivo, no en criterios formalistas que pongan en peligro el ejercicio efectivo de éstos, toda vez que el artículo 29, inciso b), de la precitada Convención Americana de Derechos Humanos¹⁹, dispone que ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los estados partes de dicha Convención.

Así, se tiene que existen diversos criterios de interpretación en tratándose de la materia de derechos fundamentales, que deben ser observados por cualquier juzgador cuando tenga que desentrañar el sentido de una norma, y en ese contexto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que existen dos principios específicos de interpretación en este tema, a saber: el **principio de interpretación evolutiva** y el **principio pro persona**.

En el primero, se parte de la premisa de que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, en el sentido de que su interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales.²⁰

Y en el segundo, se parte de la idea de que debe favorecerse en todo tiempo a las personas la protección más amplia, esto es, que debe preferirse la norma o interpretación de mayor alcance de ésta al reconocer o garantizar el ejercicio de un derecho fundamental, o bien, de que debe aplicarse la norma o interpretación más restringida al establecer limitaciones o restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales.

¹⁹ “Artículo 29. Normas de interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

(...)

b) Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte de uno de dichos Estados;”

²⁰ CANOSA USERA, Raúl (2013).

Todo lo anterior se desprende de lo dispuesto en los artículos 1º, 14, 16, 17 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 8, numeral 2, 25 y 29, de la Convención Americana de los Derechos Humanos y, de la interpretación de tales numerales por parte del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

De dicho numeral se desprende que en los Estados Unidos Mexicanos las personas gozarán de los derechos humanos no solo reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también los reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

Y eso constituyó una novedad porque se reconoce que los mexicanos también tenemos derechos humanos que se encuentran reconocidos en instrumentos jurídicos emitidos fuera de México, pero a los que nuestro país se adhirió.

También tiene la consecuencia de que, para las autoridades mexicanas son de observancia obligatoria las jurisprudencias y criterios fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por otra parte, en dicho numeral constitucional también se establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Este es el punto de inflexión que nos interesa para el tema en estudio, porque pone de manifiesto que, aún los Magistrados Instructores del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al emitir sus pronunciamientos para resolver los incidentes de medidas cautelares, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, lo que implica también respetar el derecho fundamental consistente en el principio de inocencia.

El artículo 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone precisamente esa obligatoriedad de respetar los tratados internacionales que haya firmado el Estado Mexicano, cuando señala que, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

En los artículos 14, 16 y 17, de la Carta Magna, se consagran los derechos fundamentales de los gobernados de que las resoluciones de las autoridades mexicanas se encuentren fundadas y motivadas (derecho fundamental de seguridad jurídica) y el derecho fundamental de acceso a la justicia. ¿Cómo se materializan esos derechos al momento en que un Magistrado Instructor va a resolver un incidente de medidas cautelares? Muy simple, cuando en su resolución del incidente, el Magistrado Instructor, en su calidad de operador jurídico emite un pronunciamiento en donde expone los motivos y fundamentos

que sustentan su decisión y ésta es apegada tanto a la norma o ley secundaria, pero también a los derechos fundamentales consagrados en la Carta Magna y en los Tratados Internacionales suscritos por México; es decir, cuando en su resolución se respetan de manera irrestricta, entre otros derechos fundamentales, el de inocencia del gobernado.

Así se desprende también, de manera específica, de la jurisprudencia identificada con la clave **1a./J. 18/2012**²¹, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XV, del mes de diciembre de 2012, tomo I, visible en la página 420.

En dicha jurisprudencia se expone una parte medular del nuevo sistema de protección de los derechos humanos en México, consistente en la posibilidad de que los jueces nacionales, tanto federales, como del orden común, están facultados para emitir pronunciamientos en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales.

Es cierto que tiene la limitante de que los jueces nacionales, en los casos que se sometan a su consideración distintos de las vías directas de control previstas en la Norma Fundamental, no podrán hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales,

²¹ **“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011)**. Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se modificó el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rediseñándose la forma en la que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deberán ejercer el control de constitucionalidad. Con anterioridad a la reforma apuntada, de conformidad con el texto del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, se entendía que el único órgano facultado para ejercer un control de constitucionalidad lo era el Poder Judicial de la Federación, a través de los medios establecidos en el propio precepto; no obstante, en virtud del reformado texto del artículo 1o. constitucional, se da otro tipo de control, ya que se estableció que todas las autoridades del Estado mexicano tienen obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el propio Estado mexicano es parte, lo que también comprende el control de convencionalidad. Por tanto, se concluye que en el sistema jurídico mexicano actual, los jueces nacionales tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, con la limitante de que los jueces nacionales, en los casos que se sometan a su consideración distintos de las vías directas de control previstas en la Norma Fundamental, no podrán hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, pues únicamente los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, actuando como jueces constitucionales, podrán declarar la inconstitucionalidad de una norma por no ser conforme con la Constitución o los tratados internacionales, mientras que las demás autoridades jurisdiccionales del Estado mexicano sólo podrán inaplicar la norma si consideran que no es conforme a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.”

dado que únicamente los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, actuando como jueces constitucionales, podrán declarar la inconstitucionalidad de una norma por no ser conforme con la Constitución o los tratados internacionales.

Sin embargo, fue novedosa la circunstancia de que, las demás autoridades jurisdiccionales del Estado Mexicano, como los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, si bien no pueden hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, lo real y cierto es que, **sí pueden inaplicar la norma si consideran que no es conforme a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.**

Y aquí viene aparejado algo valioso; si los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa pueden inaplicar una norma por considerar que no es conforme a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, ¿podrán inaplicar una jurisprudencia o un precedente, si consideran que esa interpretación de las normas no es conforme a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México forma parte? La respuesta es que sí.

Inclusive hay un principio que dice: “Quien puede lo más, puede lo menos”. Es decir, si las autoridades jurisdiccionales que no pertenecen al Poder Judicial de la Federación pueden inaplicar normas (pueden lo más), con mayor razón pueden inaplicar la interpretación de normas (pueden lo menos) que no son conforme a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

He aquí una de las vertientes importantes de este trabajo de investigación, porque se advierte que los Magistrados Instructores del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, deben resolver los incidentes de medidas cautelares de suspensión de la ejecución de las sanciones de inhabilitación, ejerciendo un medio de control difuso, haciendo pronunciamientos en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales y, aplicando el principio *pro personae*, con la idea de que debe favorecerse en todo tiempo a las personas la protección

más amplia, esto es, que debe preferirse la norma o interpretación de mayor alcance de ésta al reconocer o garantizar el ejercicio de un derecho fundamental, o bien, de que debe aplicarse la norma o interpretación más restringida al establecer limitaciones o restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales.

Ahora bien, tan alta responsabilidad de los juzgadores mexicanos debe llevarse a cabo con sumo cuidado y dentro del marco de sus atribuciones, para evitar abusos, pues todos los extremos son malos. En la jurisprudencia identificada con la clave **I.5o.C. J/2²²**, sustentada por un Tribunal Colegiado de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XX, del mes de mayo de 2013, tomo 2, visible en la página 1306; se reflexiona que, en el artículo 1º de la Carta Magna, se establecen las bases que determinan quiénes son los órganos del Poder Judicial de la Federación competentes para efectuar el control de los actos de autoridad que constitucional y legalmente les corresponde, y que, a través de esa función deban tutelar en su máxima expresión los derechos humanos, pero que sólo pueden actuar en el ámbito de su propia competencia,

²² **“ÓRGANOS DE CONTROL (LEGALIDAD, CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD). SU EJERCICIO NO PUEDE SEPARARSE DE SU ÁMBITO DE COMPETENCIA.** Conforme al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la actuación de los órganos del Estado en la tutela de los derechos humanos, entre ellos, el Poder Judicial de la Federación, debe realizarse en el ámbito de su competencia, lo que implica que previamente se ha delimitado un espacio y forma en que debe efectuarse tal control sobre la regularidad de los actos de las autoridades del aparato estatal, en el que se tome como punto de partida un parámetro normativo legal, constitucional y convencional. Conforme a ello, si el artículo 107 de la Ley Fundamental determina las bases mínimas sobre la competencia para conocer del juicio protector de derechos fundamentales (juicio de amparo), las que a su vez involucran cuestiones sobre su procedencia, es inconcuso que aun en el actual diseño constitucional de protección de derechos fundamentales, el juicio de amparo no debe ser ajeno a los aspectos relevantes que derivan del acto en él reclamado. Esto es, en la resolución de los juicios de amparo salvo, desde luego, la real e insoslayable posibilidad de que pudiera desplegarse un control oficioso de convencionalidad, como lo ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, deben tenerse presentes todas las particularidades que se implican en la emisión de las ejecutorias respectivas; esto es, deben acatarse todas las reglas que definen y delimitan el hacer y modo de hacer de los tribunales federales al ejercer sus funciones propias, de modo que, so pretexto de un nuevo paradigma en la protección de los derechos humanos, el órgano de control no pueda separarse de su propio ámbito de competencia pues sólo dentro de ésta puede ejercer el control de legalidad, constitucionalidad y de convencionalidad que le corresponde. Por tanto, en términos del citado artículo 1o. constitucional, los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación para efectuar el control de los actos de autoridad que constitucional y legalmente les corresponde, y a través de esa función deban tutelar en su máxima expresión los derechos humanos, sólo pueden actuar en el ámbito de su propia competencia, por lo que no pueden apartarse de la regulación que el derecho positivo interno (constitucional, legal y jurisprudencial) les impone, y desde una competencia reglada deben ser operadores jurídicos vigorosos para darle eficacia a esa protección de los derechos fundamentales, pero siempre conforme a la forma y términos en que se ha dispuesto el despliegue de sus atribuciones.”

por lo que, no pueden apartarse de la regulación que el derecho positivo interno les impone, y desde una competencia reglada deben ser operadores jurídicos vigorosos para darle eficacia a esa protección de los derechos fundamentales, pero siempre conforme a la forma y términos en que se ha dispuesto el despliegue de sus atribuciones.

En efecto, es muy importante que los Juzgadores Mexicanos se asuman como operadores jurídicos que, con valentía, en sus pronunciamientos cotidianos, den eficacia a la protección de los derechos fundamentales, pero sin caer en abusos que generan anarquía.

Para lograr el perfecto equilibrio en ese sentido, es fundamental el estudio y capacitación constante en materia de los derechos fundamentales. Además, la constante lectura de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para conocer los criterios más recientes sobre la protección de los derechos humanos en América Latina, dado que, la jurisprudencia de la Corte Interamericana en cita es de observancia obligatoria para el Estado Mexicano.

También resulta valiosa la interpretación realizada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia identificada con la clave **2a./J. 16/2014**²³, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 5, del mes de abril de 2014, tomo I, visible en la página 984.

²³ **“CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor

En esa jurisprudencia se establece de manera muy puntual que un juzgador cuya competencia en razón de su función, estribe en materia de legalidad, puede inaplicar o desaplicar una norma para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Pero también se aborda específicamente la temática en relación con el juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el cual no se dirimen cuestiones en materia de constitucionalidad, sino en materia de legalidad, señalándose que, en esos casos, dicho Tribunal puede ejercer un control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero que si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, al resolver sobre un concepto de impugnación hecho valer por las partes en el juicio, bastará con que se mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para considerar que realizó el control difuso y el principio de exhaustividad que rige el dictado de las sentencias.

Finalmente, resulta oportuno traer a cuenta la interpretación realizada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia identificada con la clave

formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.”

2a./J. 69/2014²⁴, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 7, del mes de junio de 2014, tomo I, visible en la página 555; en la cual se interpretó que los tribunales federales (como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa), en los asuntos de su competencia, deben realizar el estudio y análisis ex officio sobre la constitucionalidad y convencionalidad de las normas aplicadas en el procedimiento, o en la sentencia o laudo que ponga fin al juicio.

Y que dicha obligación se actualiza solo cuando el órgano jurisdiccional advierta que una norma contraviene derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, aun cuando no haya sido impugnada, porque con su ejercicio oficioso se garantiza la prevalencia de los derechos humanos frente a las normas ordinarias que los contravengan. Aspecto que resulta muy importante, porque revela que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa pueden, en su caso, de oficio, inaplicar una norma que se estime contraria a la Carta Magna o a los tratados internacionales de los que México es parte, aun cuando tal circunstancia no haya sido pedida expresamente en la demanda o en el incidente de medidas cautelares. Con mayor razón deben los Magistrados Instructores tener presente, al resolver los incidentes de medidas cautelares, su obligación de respetar y proteger los derechos humanos contenidos en la Constitución nacional y en los tratados internacionales.

De otra manera, como se señala en la jurisprudencia de mérito, el ejercicio de constitucionalidad y convencionalidad de normas generales no tendría sentido ni beneficio

²⁴ **“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES.** El párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, de donde deriva que los tribunales federales, en los asuntos de su competencia, deben realizar el estudio y análisis ex officio sobre la constitucionalidad y convencionalidad de las normas aplicadas en el procedimiento, o en la sentencia o laudo que ponga fin al juicio. Ahora, esta obligación se actualiza únicamente cuando el órgano jurisdiccional advierta que una norma contraviene derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, aun cuando no haya sido impugnada, porque con su ejercicio oficioso se garantiza la prevalencia de los derechos humanos frente a las normas ordinarias que los contravengan. De otra manera, el ejercicio de constitucionalidad y convencionalidad de normas generales no tendría sentido ni beneficio para el quejoso, y sólo propiciaría una carga, en algunas ocasiones desmedida, en la labor jurisdiccional de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito.”

para el gobernado y sólo propiciaría una carga, en algunas ocasiones desmedida, en la labor jurisdiccional de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito. Por ello, se reitera, todos los excesos son malos. De ahí la importancia de la constante capacitación de los Juzgadores en materia de derechos humanos.

Todo lo anterior fue necesario traerlo a cuenta para poner de manifiesto que, incluso en aquellos casos en los que un Magistrado Instructor va a resolver lo relativo a un incidente de medidas cautelares promovido dentro de un juicio contencioso administrativo federal; también existe la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por otra parte, el artículo 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispone que toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

En el caso, es muy importante tomar en consideración que, cuando una resolución administrativa es cuestionada a través de un medio de defensa, cabe la posibilidad de que subsista su legalidad o que se declare nula, por lo tanto, no ha quedado firme la decisión hecha resolución en su momento. En tal virtud, es hasta que se resuelve en definitiva el medio de defensa, que puede hablarse de la firmeza de la resolución administrativa. Por lo tanto, mientras no quede firme una resolución administrativa que ha sido controvertida a través de un medio de defensa, debe respetarse el derecho fundamental a que se presuma la inocencia del presunto responsable.

Los artículos 25 y 29, de la invocada Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen el derecho fundamental que tiene toda persona a un recurso sencillo y rápido, o a cualquier otro recurso EFECTIVO ante los jueces o tribunales competentes, que le amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o la Convención. También establecen que ninguna disposición de esa Convención puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados Partes

(México), grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; tampoco puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes.

Así, queda de manifiesto que, inclusive los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se encuentran obligados al emitir sus resoluciones a los incidentes de medidas cautelares, a resolver de manera EFECTIVA sobre la solicitud de suspensión de la ejecución de la sanción de inhabilitación y que no puede interpretar alguna norma en el sentido de suprimir el goce o limitar el ejercicio de los derechos fundamentales, como el derecho a que se presuma la inocencia de cualquier persona, hasta en tanto haya quedado firme la resolución en la que se determine su culpabilidad.

Como ya se mencionó en párrafos precedentes, se cuenta con dos medios de control de constitucionalidad y de convencionalidad, a saber: el concentrado y el difuso. El primero, el control concentrado lo realizan los órganos del Poder Judicial de la Federación quienes ejercen su facultad específica para efectuar el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, es decir, para determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales y; en el medio de control difuso, la litis se limita a cuestiones de mera legalidad, y no al tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad de tal manera que, atendiendo a su función, el juzgador aun prescindiendo de todo argumento de las partes puede únicamente desaplicar la norma expresando las razones jurídicas de su decisión.

Y, en el caso de los Magistrados Instructores del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al resolver los incidentes de medidas cautelares consistentes en la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo, donde se impuso una sanción de inhabilitación; éstos deben realizar un control difuso.

Pero hablando específicamente del control difuso de convencionalidad, deben hacer un examen de compatibilidad entre los actos y las normas nacionales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), sus protocolos adicionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que es el único órgano jurisdiccional del Sistema Interamericano de Protección de los derechos Humanos, que interpreta de manera última y definitiva el Pacto de San José.

Ello, es la consecuencia de la aplicación de lo que dispone el artículo 1º, párrafo segundo, de la Carta Magna.

3.1 El Principio *Pro Personae*.

La aplicación del principio *pro personae*, se materializa en dos planos, el primero, en la aplicación de una **preferencia interpretativa**, cuando el juzgador o intérprete se encuentra frente a una norma de derechos humanos, con contenido de derechos humanos o que sirve para proteger derechos humanos, de tal manera que hay una norma que protege derechos fundamentales y una pluralidad de posibles interpretaciones de dicha norma, o bien, una pluralidad de significados, contenido y alcances de una determinada norma.

Y el segundo, en la aplicación de una **preferencia de normas**, es decir, cuando a una determinada situación concreta le es posible aplicar dos o más normas vigentes, en donde lo que importa es la aplicación de la norma que mejor garantice el goce de los derechos humanos, sin importar la posición que ocupe en el entramado jurídico.

La **preferencia interpretativa** se puede realizar, a su vez, en dos sentidos, a saber, en un modo extensivo y en una modalidad restringida.

La preferencia interpretativa en modo extensivo implica que ante diferentes interpretaciones de un dispositivo legal, se debe optar por aquella que conduzca a una mejor y más amplia protección de los derechos fundamentales, descartando así las que restrinjan o limiten su ejercicio; destacando que, como un subprincipio de este modo, se encuentra el principio de derecho *in dubio pro actione*, el cual refiere que, en caso de duda, debe mantenerse el procedimiento y llevarlo hasta el final, lo que, en esencia, busca que la persona pueda acceder a la justicia, a los mecanismos de tutela de sus derechos, donde las condiciones o limitaciones que la ley pueda establecer para el acceso al recurso o juicio deban ser interpretadas de manera tal que se optimice al mayor grado la efectividad del derecho y pueda ser iniciado el mayor número de procesos.

Y la preferencia interpretativa, en una modalidad restringida, implica que cuando se establecen restricciones permanentes al ejercicio de los derechos fundamentales, o su suspensión extraordinaria, la norma debe ser interpretada de tal manera que se límite o restrinja lo menos posible dicho ejercicio.

La **preferencia de normas**, de igual modo, se puede realizar, en dos formas, esto es: con la elección de la preferencia de la norma más protectora, en donde el juzgador puede seleccionar de entre varias normas concurrentes o al menos de entre dos normas, aquella que su contenido ofrezca una protección más favorable a la persona, o la que menos restrinja el ejercicio de los derechos fundamentales, y con la de la conservación de la norma más favorable, en donde lo que importa es más la protección que ofrezca y no la jerarquía, que contempla además un elemento de temporalidad, porque se aplica en casos en los que una norma posterior puede desaplicar o incluso derogar una norma anterior de igual o inferior jerarquía, ya sea de manera expresa o tácita, con el único fin de proteger de la mejor manera posible los derechos fundamentales; en esencia, en tratándose de derechos fundamentales, lo que se busca es la vigencia de éstos por encima de reglas de jerarquía y temporalidad, a fin de lograr la conservación de las normas más favorables para el ejercicio de tales derechos.

Ahora bien, lo anterior es relevante en el tema a estudio, porque ahora es más fácil comprender que, los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, también son autoridades que, para cumplir con el mandato constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, deben llevar a cabo una preferencia interpretativa. ¿De qué tipo? Aquella que su contenido ofrezca una protección más favorable a la persona, o la que menos restrinja el ejercicio de los derechos fundamentales.

Por ello, al emitir sus sentencias interlocutorias para resolver los incidentes de medidas cautelares consistentes en la suspensión de la ejecución de resoluciones en donde se impuso una sanción de inhabilitación para ejercer un cargo, puesto o comisión en el servicio público federal; los Magistrados deben llevar a cabo esa interpretación con base en el principio *pro personae*, desde el bloque de constitucionalidad, es decir, aplicando o interpretando los artículos que correspondan de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Pacto de San José, dado que, la preferencia interpretativa lo que busca es la vigencia de los derechos fundamentales por encima de las viejas reglas de jerarquía y temporalidad, a fin de lograr la conservación de las normas más favorables para el ejercicio de tales derechos.

La obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, ya no se realiza únicamente con las categorías tradicionales del derecho mexicano que era jerárquico, sino que, ahora, con la reforma constitucional del 2011 a la Carta Magna, se ha reconocido que existe un bloque de constitucionalidad, es decir, que un derecho humano puede estar consagrado no sólo en una norma de las que antes se consideraban de mayor rango o grado jerárquico, sino que puede estar consagrado en una sola norma o en varias normas en varios niveles de la otrora llamada jerarquía normativa.

Por lo tanto, no importa en qué ordenamiento se encuentre consagrado el derecho fundamental, mientras pertenezca al bloque de constitucionalidad, debe ser respetado y protegido.

De ahí que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no sólo pueden invocar, para fundar sus resoluciones a los incidentes de suspensión, los artículos 24 y 28, fracción I, incisos a) y b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sino que, también pueden invocar numerales 1º, 14, 16, 17 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los diversos 8, numeral 2, 25 y 29, de la Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José).

3.2 El Principio de Presunción de Inocencia.

El principio de presunción de inocencia, normalmente se asocia a la materia penal. Sin embargo, han sido reiterados los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se señala que muchos principios de la materia penal también son aplicables en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Y el principio de presunción de inocencia, es uno de ellos.

También debe recordarse que, el artículo 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispone que toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

Pero la presunción de inocencia, como figura penal, puede tener tres variantes: como regla de trato procesal, como regla probatoria o como estándar probatorio o regla de juicio.

Al resolver el amparo en revisión 349/2012, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la presunción de inocencia como regla de trato procesal *"...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"*, toda vez 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".

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido diversos criterios sobre el principio de presunción de inocencia, clarificando la forma de respetar dicho derecho fundamental. Por ejemplo, en el caso **Suárez Rosero Vs. Ecuador**, sostuvo que de lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "...se deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia, pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva", puesto que "...en caso contrario se estaría cometiendo una injusticia al privar de libertad, por un plazo desproporcionado respecto de la pena que correspondería al delito imputado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida", de tal manera que sería "...lo mismo que anticipar una pena a la sentencia, lo cual está en contra de principios generales del derecho universalmente reconocidos" (párrafo 77).

Por otra parte, en el asunto **Ricardo Canese Vs. Paraguay**, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también señaló sobre la presunción de inocencia que "...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).

Aquí es importante resaltar la Corte Interamericana comprende perfectamente que, si bien 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, también lo es que, dicha sentencia debe haber quedado firme. Pues si no ha quedado firme, cabe la posibilidad de que pueda ser modificada.

Entonces, el derecho fundamental a ser tratado como inocente, implica ser tratado así hasta que quede firme el acto, resolución o sentencia en la que se haya determinado la culpabilidad.

En esta línea, en el diverso *López Mendoza Vs. Venezuela* expuso con toda claridad que *"...la 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).

Por lo tanto, resolver un incidente de medidas cautelares en el sentido de que se niega la suspensión de la ejecución de la resolución en la que se impuso una sanción de inhabilitación, bajo la premisa de que, la sociedad está interesada en tener servidores públicos aptos para desempeñar un cargo público; implica violar la presunción de inocencia del servidor público, porque se le está tratando como culpable, como que ya hubiera quedado firme la resolución en la que se determinó que no es apto para el servicio público; pero no, la resolución sancionatoria aún no ha quedado firme, porque se encuentra pendiente de ser analizada, dado que se controvertió su legalidad.

Entonces, mientras se decide sobre la legalidad o ilegalidad de la resolución en la que se impuso la sanción de inhabilitación, ésta no ha quedado firme, por lo tanto, el servidor público o gobernado, debe ser tratado como inocente; en tal virtud, es indudable que debe concederse la medida cautelar de la suspensión de la ejecución de la resolución en la que se le impuso la sanción, dado que aún no ha quedado firme la resolución o sentencia en la cual se hubiera determinado, sin lugar a dudas, que cometió la falta administrativa que se atribuyó y, en tal virtud, aún no ha quedado firme su culpabilidad.

3.3 El Principio de Progresividad.

El principio de progresividad de los derechos humanos es muy importante. Para la Real Academia Española progresividad es un adverbio que significa que algo avanza o aumenta gradualmente. Por lo tanto, por definición, la palabra progresividad es contraria a la regresividad. Y en materia de derecho humanos, significa que un derecho humano debe ser efectivo y gradualmente cada vez más efectivo. Nunca debe retrocederse en el disfrute de los derechos humanos, sino siempre avanzar para el mayor disfrute de un derecho humano.

Así pues, de conformidad con lo que dispone el artículo 1º primero de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, están obligados a materializar gradualmente el grado de tutela de los derechos humanos y evitar que se restrinja o disminuya la protección de los derechos humanos.

En tal virtud, también los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al emitir sus resoluciones de los incidentes de medidas cautelares, también se encuentran obligados, en aplicación del principio de progresividad, a incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía del derecho humano consagrado como el principio de inocencia.

Por ende, en su resolución, no cabe la regresividad del disfrute de los derechos fundamentales. Puesto que el disfrute de los derechos humanos siempre debe mejorar, de manera gradual.

4. POR QUÉ SE DEBE CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA CUANDO SE IMPUSO COMO SANCIÓN LA INHABILITACIÓN.

4.1 El interés social.

Al parecer el criterio imperante para negar la suspensión de la ejecución de las resoluciones sancionatorias, tratándose de la sanción de inhabilitación, consiste en que, se considera que la concesión de la suspensión de la ejecución de la resolución, afectaría el interés social, sustentado en la premisa de que, a la colectividad le importa que los servidores públicos sean aptos para ello y que se excluya a aquellas personas que no son idóneas para tal fin²⁵.

Sin embargo, dicho razonamiento se sustenta en la premisa de que, el gobernado ha cometido la conducta infractora sin lugar a dudas y que, por ello, se protege al interés social de un servidor público que no es apto.

Pero dicha premisa es falsa, dado que, precisamente al haber promovido un medio de defensa en contra de la resolución sancionatoria, existe la posibilidad de que la resolución sea ilegal, ya sea porque no se pudo probar la configuración de la falta administrativa atribuida o por violaciones procedimentales; por ende, aún no existe la plena certeza de que el servidor público presunto responsable haya cometido la falta administrativa atribuida.

Por ende, hasta que queda firme la resolución sancionatoria, es que puede operar el razonamiento inicial de que se estaría protegiendo al interés social.

²⁵ Dicho criterio parece que ha sido simplemente adoptado de la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación número 2a./J. 251/2009, que lleva por rubro: “RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ES IMPROCEDENTE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO CONTRA EL ACTO CONSISTENTE EN LA INHABILITACIÓN PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, del mes de enero de 2010, página 314, identificada con la clave 165404.

Negar, durante la sustanciación del juicio contencioso administrativo federal, la medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada en la que se impuso como sanción la inhabilitación para ocupar un cargo, puesto o comisión en el servicio público federal; bajo la premisa de que la concesión de la suspensión de la ejecución de la resolución, afectaría el interés social, sustentado en la premisa de que, a la colectividad le importa que los servidores públicos sean aptos para ello y que se excluya a aquellas personas que no son idóneas para tal fin; es simple y sencillamente violatoria del principio de presunción de inocencia consagrado en el artículo 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dado que, implícitamente se está tratando al gobernado que solicitó la medida cautelar, como culpable, a pesar de que aún no ha quedado firme la resolución administrativa en la cual se impuso la sanción. Inclusive la sentencia que se emita al resolver el juicio contencioso administrativo aún puede ser controvertida mediante el juicio de amparo directo (por la parte actora) o el recurso de revisión (por la autoridad demandada).

4.2 El derecho fundamental a la dignidad.

La no concesión de la suspensión definitiva es violatoria del principio de presunción de inocencia consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Porque las consecuencias materiales y prácticas de que a una persona se le inhabilite para ejercer como servidor público, constituyen una afectación directa tanto en el ámbito patrimonial, como en el honor.

Se afecta el honor por el prestigio profesional y el patrimonio de la persona y su familia, al privarle del trabajo que venía desempeñando como servidor público, sin que existe una resolución FIRME en la que se haya demostrado, sin lugar a dudas, que merecía esa sanción de inhabilitación.

Mientras se encuentre sub júdice la controversia sobre la legalidad de la resolución administrativa sancionatoria impugnada a través del juicio contencioso administrativo federal, cabe la posibilidad de que la resolución y, por ende, la sanción de inhabilitación sea ilegal.

Inclusive puede resultar vulnedado el derecho fundamental al trabajo, consagrado en el artículo 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁶, al impedírse a una persona que pueda ejercer un puesto, cargo o comisión en el servicio público federal, mientras se resuelve de manera definitiva sobre el fondo del asunto (sobre la legalidad o ilegalidad de la sanción de inhabilitación)

y; mientras tanto, se puede afectar también el el patrimonio y la honorabilidad del gobernado.

Si en un futuro, la resolución sancionatoria se declara ilegal, se podrá restituir probablemente al servidor público en su derecho a recibir la remuneración económica de la cual se le privó. Pero no se puede restituir el honor y el prestigio perdido.

Al presunto responsable se le aplica una sanción (inhabilitación), antes de que ésta se encuentre firme.

Es decir, se le priva de su derecho de ser considerado inocente, hasta que una vez agotados los medios defensa, se demuestre ineludiblemente que es culpable. Hasta que haya quedado firme la resolución, podrá decirse que, sin lugar a duda, el gobernado era culpable y merecía que se le aplicara la sanción.

El daño al honor o la reputación del servidor público que es inhabilitado a pesar de que existe un juicio contencioso administrativo pendiente de trámite y a pesar de que se solicitó la medida cautelar de la suspensión de la resolución impugnada; es irreparable.

²⁶ “Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos...”

Inclusive, en el precedente identificado con la clave VI-P-2aS-697, sustentado por la Segunda Sección de la Sala Superior del entonces denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que ya se analizó en párrafos precedentes, al analizar lo relativo a la suspensión de la ejecución de la resolución en la que se impuso como sanción una “suspensión temporal en el empleo”, se resolvió que, de no llevarse a cabo dicha concesión, se causaría un daño de carácter irreparable al solicitante, no obstante, que en la sentencia definitiva que se dictara en el juicio, fuera favorable a sus intereses.

Es decir, máxime que, desde la perspectiva que se aborda en el presente caso, de negarse la medida cautelar ya precisada, en relación con la sanción de inhabilitación, es evidente que se causaría un daño irreparable a la parte actora. Pues ¿cómo se puede reparar la honra, la dignidad? Una vez que se inhabilita a una persona, pesa sobre él y su familia un estigma social de que es un servidor público no apto para el servicio público, o que es corrupto, o que se le ha perdido la confianza; a pesar de que aún no queda firme la resolución administrativa en la que se le impuso esa sanción.

Recientemente, la propia Ley General de Responsabilidades Administrativas, más acorde al nuevo paradigma de respeto a los derechos fundamentales, en su artículo 135, establece que “Toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad”.

Esto último es sólo un botón de muestra de cómo las nuevas normas contienen mayores disposiciones tendientes a privilegiar el respeto a los derechos humanos. Pero los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa siguen resolviendo con criterios anacrónicos que violan derechos fundamentales.

4.3 Las consecuencias de negar la suspensión definitiva.

La primera consecuencia evidente es una lesión al ámbito patrimonial del propio gobernado o servidor público, pues al ser inhabilitado, a pesar de que exista pendiente de trámite un juicio contencioso administrativo federal promovido para controvertir la legalidad de la resolución administrativa sancionadora; es obvio que el servidor público deja de percibir su sueldo o salario, lo que incide directamente en su patrimonio.

Pero si dicho servidor público es casado o casada y tiene hijos o dependientes económicos (padres, tíos abuelos, etc.), entonces la lesión patrimonial también será para sus dependientes económicos.

Si se le inhabilita y, posteriormente, en la sentencia definitiva (firme) emitida al resolver el juicio contencioso administrativo federal promovido en contra de la resolución sancionatoria, se resuelve que la resolución sancionatoria es ilegal y, en consecuencia, se declara su nulidad lisa y llana; entonces, la dependencia o ente público podrá reinstalar al servidor público y pagarle el salario que dejó de percibir mientras se le inhabilitó, como una manera de resarcir el daño patrimonial causado.

Pero, si durante ese tiempo que transcurrió entre la inhabilitación y los efectos restitutorios en el empleo y de su salario; hubiera fallecido un dependiente económico del servidor público, por falta de atención médica (seguridad social) o porque no tuvo dinero para atención médica privada adecuada, por la falta del sueldo o salario que percibía el servidor público antes de ser inhabilitado; en un caso así, ¿cómo se puede resarcir al servidor público? Es un daño indirecto irreparable.

Por ello, en la resolución o sentencia interlocutoria en la que se niegue la suspensión de la ejecución de la resolución administrativa en la que se impuso la sanción de inhabilitación; debe fundarse y motivarse, analizando todas estas consecuencias posibles futuras, exponiendo de manera concreta las razones por las cuales se niega, a pesar de las posibles

consecuencias y a pesar de que, con ello, se estaría violentando el derecho fundamental a la presunción de inocencia.

Otra consecuencia, de negarse la medida cautelar, como ya se adelantó, es la consecuencia de orden moral, pues el servidor público y su familia, cargarán con un estigma social de considerársele como una persona deshonesto, o corrupto, o no apto para el servicio público, a quien se le ha perdido la confianza, etc.

Estigma social que no sólo puede afectar al servidor público, sino, inclusive puede afectarle para conseguir un trabajo en el ámbito privado.

También el estigma social puede alcanzar a su familia, a su pareja y a sus hijos. En la escuela, los compañeros de clases suelen ser crueles e indolentes para estigmatizar a los hijos por el prestigio negativo de sus padres. ¿cómo se puede resarcir el daño sufrido por el servidor público y su familia? Es irreparable.

5. REFORMAS LEGISLATIVAS

Como fruto de todas las reflexiones expuestas en el presente trabajo, se propone que se reforme, adicionando un pequeño texto al artículo 24, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para que quede de la siguiente manera:

<p style="text-align: center;">TEXTO ACTUAL</p>	<p style="text-align: center;">TEXTO CON LA REFORMA PROPUESTA COMO ADICIÓN <small>(La propuesta se destaca como texto en negrita y subrayado)</small></p>
<p>“ARTÍCULO 24. Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, salvo en los casos en que se ocasione perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, y con el fin de asegurar la eficacia de la sentencia, el Magistrado Instructor podrá decretar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, a fin de mantener la situación de hecho existente en el estado en que se encuentra, así como todas las medidas cautelares positivas necesarias para evitar que el litigio quede sin materia o se cause un daño irreparable al actor.</p> <p>La suspensión de la ejecución del acto impugnado se tramitará y resolverá exclusivamente de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 28 de esta Ley.</p>	<p>“ARTÍCULO 24. Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, salvo en los casos en que se ocasione perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, y con el fin de asegurar la eficacia de la sentencia, el Magistrado Instructor podrá decretar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, a fin de mantener la situación de hecho existente en el estado en que se encuentra, así como todas las medidas cautelares positivas necesarias para evitar que el litigio quede sin materia o se cause un daño irreparable al actor.</p> <p><u>Al tramitarse y resolverse las medidas cautelares, el Magistrado Instructor deberá considerar, en todo momento, que toda persona señalada como responsable de una falta administrativa o infracción administrativa, tiene</u></p>

Las demás medidas cautelares se tramitarán y resolverán de conformidad con el procedimiento previsto en la presente disposición jurídica y los artículos 24 Bis, 25, 26 y 27 de esta Ley.

Durante los periodos de vacaciones del Tribunal, en cada región un Magistrado de Sala Regional cubrirá la guardia y quedará habilitado para resolver las peticiones urgentes sobre medidas cautelares o suspensión del acto impugnado, relacionadas con cuestiones planteadas en la demanda.”

derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre su culpabilidad, más allá de toda duda razonable y hasta que no haya quedado firme la resolución en la que se le impuso la sanción y hasta que no haya quedado firme la sentencia definitiva que se emita en el juicio contencioso administrativo federal.

La suspensión de la ejecución del acto impugnado se tramitará y resolverá exclusivamente de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 28 de esta Ley.

Las demás medidas cautelares se tramitarán y resolverán de conformidad con el procedimiento previsto en la presente disposición jurídica y los artículos 24 Bis, 25, 26 y 27 de esta Ley.

Durante los periodos de vacaciones del Tribunal, en cada región un Magistrado de Sala Regional cubrirá la guardia y quedará habilitado para resolver las peticiones urgentes sobre medidas cautelares o suspensión del acto impugnado, relacionadas con cuestiones planteadas en la demanda.”

Con dicha adición se busca que los Magistrados Instructores tengan un elemento normativo positivo y expreso en el cual sustentar su determinación al resolver las medidas cautelares en las que se solicite la suspensión de la ejecución de la resolución sancionatoria en la que se impuso una inhabilitación para ejercer un cargo, puesto o comisión en el servicio público federal.

No sería necesario, porque los Magistrados tienen a su alcance el bloque constitucional que consagra del derecho fundamentales a la presunción de inocencia, sin embargo, no lo aplican, o bien por desconocimiento, o bien por temor a emitir una resolución contraria a una jurisprudencia anacrónica y regresiva de la tutela de derechos fundamentales.

Pero contando con ese párrafo, en el artículo 24, de la Ley Federal en cita, los Magistrados tendrán mayores herramientas legales, para poder emitir una determinación en sentido conforme con el bloque de constitucionalidad ya precisado.

6. CONCLUSIONES

La investigación realizada sobre la viabilidad de conceder la suspensión de la ejecución de la resolución definitiva en casos de sanciones de inhabilitación, ha permitido obtener una serie de conclusiones clave que se abordan desde los principios del derecho administrativo sancionador, como desde la óptica del respeto irrestricto a los derechos humanos de los servidores públicos.

Vulneración de Derechos Humanos.

La investigación realizada demuestra que la negativa de los juzgadores federales para conceder la suspensión de la ejecución de las sanciones de inhabilitación, aplicando los criterios jurisprudenciales vigentes, vulnera los derechos fundamentales de los servidores públicos sancionados. Entre estos derechos fundamentales se encuentran el derecho humano a la dignidad humana, al honor y el derecho al trabajo; asimismo, se vulneran los principios *pro personae*, de progresividad y de presunción de inocencia. Estos derechos y principios, son pilares esenciales en un Estado de Derecho y su protección debe ser prioritaria.

Criterios Jurisprudenciales desactualizados.

Del análisis de las sentencias de medidas cautelares emitidas en los tribunales federales, se advirtió que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sustentan sus resoluciones a las medidas cautelares, negando la suspensión de la ejecución de resoluciones en las que se sancionó con la inhabilitación; sustentándose en la jurisprudencia número 2a./J. 251/2009, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2009, es decir, con anterioridad al cambio de paradigma que se dio en el año 2011, con la reforma al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁷, con base en la cual, todas las autoridades del estado

²⁷ “**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Párrafo reformado DOF 10-06-2011

mexicano, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos.

Por lo tanto, queda de manifiesto que, dicha interpretación contenida en la jurisprudencia número 2a./J. 251/2009, se llevó a cabo con una visión e interpretación del derecho mexicano que no es la que actualmente prevalece, es anacrónica y no es acorde a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos fundamentales. Un ejemplo muy concreto de ello, radica en que, dicha interpretación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se llevó a cabo con base en el principio de presunción de inocencia.

Principio de Progresividad de los Derechos Humanos.

La investigación subraya la importancia del principio de progresividad, el cual estipula que los derechos humanos deben ser objeto de un desarrollo continuo y nunca de un retroceso. No conceder la suspensión de la ejecución de la resolución definitiva en casos de inhabilitación contradice este principio, al no evolucionar en la protección de los derechos humanos.

Necesidad de Reformas Legislativas.

Se ha identificado una necesidad urgente de reformas legislativas que garanticen el respeto a los derechos humanos y a los principios ya precisados, concediendo la suspensión de la ejecución de las resoluciones definitivas en las que se hubiera impuesto la sanción de inhabilitación para ejercer un puesto, cargo o comisión en el servicio público federal. Estas

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Párrafo adicionado DOF 10-06-2011

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Párrafo adicionado DOF 10-06-2011

...”.

reformas deben enfocarse en asegurar que las medidas cautelares respeten y protejan los derechos fundamentales de los servidores públicos, alineándose con los principios de justicia y equidad.

Importancia del Interés Social y el Derecho a la Dignidad.

Las conclusiones de este estudio enfatizan que el interés social no debe ser utilizado como justificación para la vulneración de derechos individuales. El derecho a la dignidad y la presunción de inocencia son valores que deben prevalecer en un sistema jurídico justo. Negar la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas en las que se impuso como sanción la inhabilitación, puede tener consecuencias devastadoras para la vida y carrera de los servidores públicos federales afectados.

Recomendaciones para la Implementación de la Reforma.

Para la implementación efectiva de las reformas propuestas, es esencial un diálogo constante entre legisladores, autoridades judiciales, jurisdiccionales y expertos en derechos humanos. Asimismo, se recomienda la capacitación continua de los servidores públicos encargados de aplicar la normatividad para garantizar una interpretación y ejecución adecuada de las nuevas disposiciones legales.

Así, la conclusión general de este trabajo ha puesto de manifiesto la imperiosa necesidad de revisar y reformar las prácticas actuales respecto de la concesión de la suspensión de la ejecución de las resoluciones en las que se impuso como sanción la inhabilitación. Solo a través de un marco legal que priorice la protección de los derechos humanos y la justicia, podremos avanzar hacia un sistema jurídico más equitativo y respetuoso de la dignidad de todos los individuos.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ESQUERRA, Sergio. (2020). Defensa Fiscal. *Juicio contencioso administrativo federal Teoría y práctica*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- LÓPEZ AGUILAR, Heriberto Benito (Coordinador). (2019). *Sistema Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- BETANZOS TORRES Eber Omar y CHÁVEZ ALOR Jaime. (2017). *Reforma En Materia De Anticorrupción*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- BAELO ÁLVAREZ Manuel y AZ GÓMEZ Francisco Eduardo. (2019). *Metodología De Investigación En Ciencias Sociales Y Jurídicas*. Valencia: Tirant Humanidades.
- DEL ROSARIO RODRÍGUEZ Marcos y SOBERANES DÍEZ José María (Coordinadores). (2022). *LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- GÓMEZ GONZÁLEZ Arely y RAMÍREZ GUTIÉRREZ Christian Noé (Coordinadores). (2018). *Retos Que Enfrenta La Administración Pública En El Marco Del Sistema Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- RÍOS GARCÍA Óscar Leonardo. (2020). *Régimen De Responsabilidades De Los Servidores Públicos A La Luz Del Sistema Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- CARBONELL Miguel y CABALLERO GONZÁLEZ Edgar S. (2016). *La Constitución interpretada. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con jurisprudencia*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.

- SORIANO CIENFUEGOS, Carlos. (2020). *Metodología De La Investigación. Tres lecturas*. Ciudad de México: Editorial TEPJF.
- REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. (2017). *Guía Sobre El Procedimiento De Responsabilidad En El Sistema Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México. Tax Editores Unidos, S.A. de C.V.
- CHÁVEZ SÁNCHEZ, José Gerardo. (2017). *Comentarios A La Ley General De Responsabilidades Administrativas*. Ciudad de México. Editorial Flores.
- PADILLA SANABRIA, Lizbeth Xóchitl. (2018). *Manual Operativo Del Procedimiento Administrativo De Responsabilidad En El Sistema Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México. Editorial Flores.
- Flick, Uwe (2012). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata y Paideia Galiza
- Hernández Sampieri, Roberto y Mendoza Torres, C. Paulina (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. México: Mcgraw Hill.
- Sautu, R. Boniolo, Dalle, Pablo y Elbert, Rodolfo (2015). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires. CLACSO.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.html

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1_110321.doc
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Diario Oficial de la Federación, 1º de diciembre de 2005.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFPCA_270117.doc
- https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5651350&fecha=09/05/2022&print=true
- Tesis I.11o.C. J/11 C (11a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 16, del mes de agosto de 2022, tomo IV, página 4258, localizada con el registro número 2025156.
- CANOSA USERA, Raúl (2013). *Interpretación evolutiva de los Derechos Fundamentales*. En ASTUDILLO César y CARPIZO Jorge (Coordinadores). (2013). *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
<http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/12356>