

INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 37 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, RESPECTO DE LAS SANCIONES POR OMITIR ELABORAR LA DECLARACIÓN PATRIMONIAL.

Ninguna norma puede contrariar a las premisas y principios que rigen nuestra constitución, pero la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas es una de ellas, en lo concerniente a las sanciones derivadas de la omisión de presentar declaración patrimonial.

En el artículo 113 de nuestra carta magna¹, se establecen las condiciones que deberán de evaluarse por la autoridad al momento de sancionar al servidor público, es decir, al momento emitir la resolución se debe tomar en cuenta, desde la premisa Constitucional *"...deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.*

La exigencia de evaluar las condiciones personales del infractor y las circunstancias en las que se cometió la conducta sujeta a reproche, es una obligación de la autoridad en materia de imposición de penas, esta exigencia la retoma el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al ordenar:

¹ **Artículo 113.-** Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y *deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.*

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Artículo 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

A esto se le denomina la *"individualización de la sanción o pena"*, es decir la comisión de actos sancionatorios no se comete en las mismas condiciones en cada asunto en particular por tanto hay que tomar las hipótesis descritas para establecer la pena aplicable.

La inconstitucionalidad de actual artículo 37 de La Ley Disciplinaria estriba en que fija de manera directa y sin posibilidad de hacer la *"individualización de la sanción"* las penas a que se hace acreedor el servidor público, transcribimos:

Artículo 37.- La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

I.- Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:

a) Ingreso al servicio público por primera vez;

b) Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;

c) Cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.

II.- Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, y

III.- Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.

La Secretaría podrá solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del Impuesto Sobre la Renta del año que corresponda, si éstos estuvieren obligados a formularla o, en su caso, de la constancia de percepciones y descuentos que les hubieren emitido las dependencias o entidades, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un período de quince días naturales.

En caso de que la omisión en la declaración continúe por un período de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere sido suspendido el servidor público, **la Secretaría declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos**, debiendo notificar lo anterior al titular de la dependencia o entidad correspondiente para los fines procedentes. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración a que alude la fracción III.

El incumplimiento a lo previsto en el párrafo anterior, por parte del titular de la dependencia o entidad, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de Ley.

Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año.

En la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 21 de la Ley.

El servidor público que en su declaración de situación patrimonial deliberadamente faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de la Ley, previa sustanciación del procedimiento a que se refiere el artículo 21, **será suspendido de su empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de uno a cinco años, sin perjuicio de que la Secretaría formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para los efectos legales procedentes.**

Por tanto la ley disciplinaria, en materia de declaración patrimonial, establece de manera toral cuales serán las sanciones aplicables, sin dar oportunidad a la autoridad de hacer la evaluación que le exige la constitución y la misma ley, por tanto inconstitucional.

Destacamos que tratándose de amparo contra leyes no es obligación del gobernado agotar los medios defensivos ordinarios, sino se puede acudir directamente al Juicio de Amparo, esto lo aclara el siguiente criterio:

LEYES, AMPARO CONTRA, CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN EN UN PROCEDIMIENTO JUDICIAL. ES OPTATIVO AGOTAR RECURSOS ORDINARIOS.

Del artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo, se desprende que previamente a la promoción del juicio constitucional contra una resolución judicial, el quejoso debe agotar los recursos o medios ordinarios de defensa que la ley le conceda, a menos que se trate de actos que importen privación de la vida, deportación, destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional. Ahora bien, esta norma no rige la procedencia del amparo contra leyes y los casos de excepción a que se refiere no deben considerarse los únicos en que no es necesario satisfacer el principio de definitividad, debiendo interpretarse tal precepto de manera armonizada y congruente con el párrafo tercero de la fracción XII del mismo artículo, de la que claramente se colige que tampoco es necesario cumplir el mencionado principio cuando se reclama la inconstitucionalidad de una ley con motivo del primer acto de aplicación, al concederse al interesado la opción de hacer valer el recurso o impugnar desde luego la ley en el juicio constitucional. En efecto, esta última disposición, introducida en la Ley de Amparo a raíz de la reforma de treinta de abril de mil novecientos sesenta y ocho, se inspiró en la jurisprudencia que había establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, basada en que el examen de la constitucionalidad de las leyes era de la incumbencia de los tribunales de amparo y en que sería contrario a derecho obligar al quejoso a que se sometiese a las

disposiciones de una ley cuya obligatoriedad impugnara por considerarla violatoria de la Constitución, y es evidente que estos principios son válidos con independencia de la materia de la ley o del acto reclamado y de que se trate o no de una resolución judicial, por lo que la opción que concede la mencionada fracción XII no tiene por qué entenderse inaplicable respecto de actos de los tribunales judiciales, al no haber razón lógica que permita esa distinción. No es óbice que en la misma fracción XIII no se haya textualmente incluido, como excepción al principio de definitividad, la hipótesis en que se reclama la inconstitucionalidad de una ley, porque además de que las normas de un ordenamiento legal no deben interpretarse aisladamente, sino de manera congruente con las restantes del propio ordenamiento, debe tenerse en cuenta que en la época en que se promulgó la Ley de Amparo (publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de enero de mil novecientos treinta y seis), la fracción XIII del artículo 73 ya se refería al principio de definitividad en tratándose de resoluciones judiciales, en tanto que la fracción XII nada señalaba respecto de la posibilidad del agraviado, de optar entre promover el amparo contra el primer acto de aplicación o agotar el recurso ordinario, y fue la jurisprudencia la que introdujo una excepción al citado principio de definitividad, eximiendo al quejoso de agotar recursos ordinarios, jurisprudencia que aunque finalmente se reflejó en el artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo, conforme al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha treinta de abril de mil novecientos sesenta y ocho, y no precisa y literalmente en la fracción XIII, ello en nada altera el sentido normativo del precepto, en cuanto concede al perjudicado la opción de que se viene haciendo mérito, sin distinguir si se trata o no de resoluciones judiciales, y menos aún es causa suficiente para desatender los motivos que inspiraron aquella jurisprudencia y posteriormente la reforma legal, en el sentido de que el análisis de la constitucionalidad de las leyes es competencia exclusiva de los tribunales de amparo y en que no es jurídicamente admisible obligar al quejoso a que se someta a las normas cuya obligatoriedad impugna. Por tanto, tratándose del amparo contra una ley con motivo de su aplicación en un procedimiento judicial, el quejoso puede optar entre interponer el recurso o medio de defensa legal ordinario que corresponda, o bien, impugnar desde luego la ley en juicio de amparo; en la inteligencia de que lo anterior no significa que se considere procedente el amparo indirecto contra actos en juicio cuya ejecución no sea de imposible reparación, por el solo hecho de impugnarse la ley aplicada, pues a ese respecto el párrafo final del artículo 158 de la Ley de Amparo establece que la cuestión de inconstitucionalidad de la ley sólo podrá hacerse valer en el amparo directo contra la sentencia definitiva o resolución que pone fin al juicio; y tampoco implica que en tratándose de actos judiciales dentro de un procedimiento de ejecución de sentencia, proceda siempre de inmediato el amparo contra el primer acto de aplicación de la ley, toda vez que en esa hipótesis y en términos del artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo, la inconstitucionalidad de la ley no puede plantearse sino hasta que se dicte la última resolución en el procedimiento de ejecución, salvo que el acto tenga

autonomía propia y destacada o esté desvinculado de la ejecución propiamente dicha.

OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

I.8o.C.37 K

Amparo en revisión (improcedencia) 514/2004. Rafael Iván Negrelos Covarrubias. 20 de enero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Abraham S. Marcos Valdés. Secretaria: Patricia Villa Rodríguez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XXI, Mayo de 2005. Pág. 1485. **Tesis Aislada.**