



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN
NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO

TESIS PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE MAESTRA:

***“EL DERECHO A LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA ORDINARIA
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL
DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO”***

PRESENTA: LIC. ARACELI PINEDA SALAZAR

DIRECTOR DE TESIS: DR. EN D. ALFREDO LAURO VERA AMAYA

MORELIA, MICHOACÁN.

AGOSTO, 2016.

Dedicatoria

Con amor para Sofía y Andrea, quienes son mis motores, mi fuerza, mi inspiración diaria.

Agradecimientos

A mis padres, Raúl y Amparo, que siempre me han impulsado y que con su permanente apoyo hicieron posible que culminara este ciclo de mi vida profesional.

A Toño Plaza...

A mi hermano y amigo, Raúl Pineda, el mejor compañero de vida desde mi niñez.

Al Magistrado Arturo Bucio Ibarra por su constante guía y apoyo en mi crecimiento académico y profesional.

A mi asesor el doctor Lauro Vera Amaya, por su direccionamiento para concretar esta investigación; y a mis revisores los Doctores Francisco Javier Ibarra Serrano y Ma. Ovidia Rojas Castro, por su siempre amable apoyo.

A la licenciada Tere Olguín por su acompañamiento en el proceso de titulación.

A mis compañeros y amigos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, con quienes me he formado, especialmente los de la Segunda Ponencia.

A toda mi familia.



CONTENIDO

RESUMEN / ABSTRACT	5
INTRODUCCIÓN.	6

CAPITULO PRIMERO

MARCO HISTÓRICO.

1.1. Evolución del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado B, fracción XIII	9
1.2. Antecedentes de las instituciones de procuración de justicia en México.....	14
1.3. Aparición y desarrollo histórico de los tribunales contenciosos administrativos en México.	22
1.3.1. Creación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.	27

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.

2.1. El derecho Administrativo.	30
2.2. Relación jurídica de la Procuraduría General de Justicia del Estado con sus servidores públicos que realizan funciones sustantivas.	34
2.2.1. Definición de servidores públicos.	39
2.2.2. Responsabilidades Administrativas.	41
2.2.3. Sanciones Administrativas.	45
2.2.4. Profesionalización de los elementos de la Procuraduría General de Justicia del Estado.	49



2.2.5. Certificación y control de confianza de los agentes del Ministerio Público, agentes de investigación y análisis, peritos o con funciones sustantivas en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo.	51
2.3. El derecho humano de acceso a la justicia.	55

CAPÍTULO TERCERO.

MARCO JURÍDICO.

3.1. Regulación constitucional de los derechos de los agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales.	57
3.2. Derecho humano de acceso a la justicia ordinaria.	67
3.2.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos.	70
3.2.2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	72
3.2.3. Convención Americana de Derechos Humanos.	74
3.2.4. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.	76
3.3. Estructura y competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.....	87
3.4. La revisión e impugnación de actos y resoluciones administrativos.....	93
3.4.1. Recursos administrativos.	94
3.4.2. El Juicio Administrativo.	96
I. Etapas del proceso.	100
A) Instructiva.	
B) Conclusiva.	
3.4.3. El Juicio de Amparo Indirecto.	109
I. Etapas del proceso.	112
3.5. Tesis y Jurisprudencias del Poder Judicial Federal.	120
3.5.1. Naturaleza de la relación jurídica entre las instituciones policiales y de procuración de justicia, y sus integrantes.	121
3.5.2. La competencia por afinidad.	129



3.5.3. Respeto a los derechos humanos.	139
--	------------

CAPÍTULO CUARTO

EL DERECHO A LA JURISDICCIÓN ORDINARIA ADMINISTRATIVA, DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.

4.1. Análisis del decreto legislativo número 485, publicado el veintiséis de febrero de dos mil quince, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado (quinta sección).	146
4.2. Características de la competencia concurrente del Poder Judicial Federal y el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.....	150
4.3. Propuesta de reforma legislativa para sostener la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, respecto de controversias relacionadas con ceses y sanciones a servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado.	166
CONCLUSIONES.....	171
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	176



RESUMEN

Esta investigación pretende demostrar la necesidad de revertir el decreto legislativo número 485, publicado el 26 de febrero de 2015 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán, por contravenir el principio de progresividad de los derechos humanos, y ser restrictivo del derecho de acceso a la justicia, de los agentes del Ministerio Público, agentes de investigación y análisis, peritos o quienes realicen funciones sustantivas en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán.

PALABRAS CLAVE: ACCESO, JUSTICIA, PROCURADURÍA, TRIBUNAL ADMINISTRATIVA

ABSTRACT

This investigation is oriented to demonstrate the necessity to reverse the Legislative Decree 485 published february 26th, 2015 at *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo*, because it opposes to the progressive achievement of Human Rights and it restrains the right to access the judiciary system, the court and the judge itself, the public prosecutors and other officials such as experts, investigators and analysts who have core functions at the Attorney General's Office.



INTRODUCCIÓN

El ejercicio de cualquier derecho sustantivo es solo posible en la medida que existan los medios para su defensa y efectiva aplicación, por ello resulta trascendental en todo Estado democrático el respeto y garantía al derecho a una tutela judicial efectiva, pues como advertía Mauro Cappelletti, *“El acceso efectivo a la justicia se puede considerar, entonces, como el requisito más básico –el ‘derecho humano’ más fundamental –en un sistema igualitario moderno, que pretenda garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos”*¹.

En nuestro país, el derecho humano de acceso a la justicia se encuentra reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 17, además de estar recogido en diversos instrumentos internacionales suscritos por México, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 8º y 10º), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2.3 y 14), y la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 25.1).

En esta investigación se efectúa un análisis de las normas vigentes en el Estado de Michoacán a fin de determinar si se garantiza efectivamente el derecho humano de acceso a la justicia ordinaria específicamente de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán, tales como agentes del Ministerio Público, agentes de investigación y análisis, peritos o quienes realicen funciones sustantivas en dicha dependencia.

Para ello, se revisan las reformas que ha sufrido el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que se establece el régimen legal al que se encuentran sujetos los referidos servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán, además de estudiar los antecedentes históricos de esta institución. Asimismo, como parte del marco histórico de la investigación, se analizan los

¹ Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia, la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, trad. de Mónica Miranda, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 12-13.



orígenes de los tribunales contenciosos administrativos del país, haciendo referencia específica a la creación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

El marco teórico de la presente investigación se integra con el análisis doctrinal del derecho administrativo y en concreto del derecho disciplinario como rama del primero, analizando el régimen administrativo y de responsabilidades a que están sujetos como servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Además se analizan conceptos del derecho humano de acceso a la justicia, a fin de desentrañar sus alcances.

De igual forma se examina la normatividad vigente de la materia, iniciando con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos internacionales que reconocen el derecho de acceso a la justicia, así como normas secundarias aplicables, tales como el Código de Justicia Administrativa -por ser el que establece la estructura y competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado y regula el juicio administrativo-, además de la Ley de Amparo, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo y la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo. Incluyendo en el marco jurídico de la investigación, la revisión y análisis de las jurisprudencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación al derecho de acceso a la justicia, y de los criterios sustentados por el Poder Judicial Federal en relación con ese mismo tema, a la protección a los derechos humanos, a la definición de la naturaleza de la relación jurídica de los elementos de las instituciones de procuración de justicia con el Estado y de la competencia por afinidad.

Luego, contrastando la información teórico conceptual con el marco jurídico aplicable al tema, se critica el decreto legislativo número 485, publicado el veintiséis de febrero de dos mil quince en el Periódico Oficial del Estado, además de analizarse la conveniencia de que exista una competencia concurrente entre el Poder Judicial Federal y el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, que garantice efectivamente el derecho de acceso a la justicia de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán.



Todo lo anterior en aras de demostrar la hipótesis planteada en el proyecto de investigación, en la que sostuve que la inaplicación del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo respecto de los actos relativos a las sanciones impuestas a los agentes del Ministerio Público, agentes de investigación y análisis, peritos o quienes realicen funciones sustantivas en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo, restringe la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo prevista en el artículo 154 fracción XI de dicho código, en contravención al principio de progresividad de los derechos humanos y a los derechos a un juez natural y de acceso a la justicia. Motivo por el cual señalo que, resulta necesario adecuar la legislación vigente en aras de que subsista en Michoacán, la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo –a través del juicio administrativo- para conocer y resolver controversias en contra de actos o resoluciones dictados por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo, que determinen sanciones a los agentes del Ministerio Público, agentes de investigación y análisis, peritos o quienes realicen funciones sustantivas en dicha dependencia, aun cuando dicha competencia sea concurrente con la de los Jueces de Distrito a través del amparo indirecto, toda vez que esta instancia es extraordinaria y menos benéfica para el particular, que la instancia local que se propone.

Finalmente cabe señalar que para la elaboración de esta tesis se siguieron los *Lineamientos y criterios del proceso* editorial, emitidos en 2013 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, empleándose en su desarrollo los métodos sistemático, deductivo, histórico, dialéctico y analítico, además de emplearse las técnicas de investigación bibliográfica, legislativa y jurisprudencial.



CAPÍTULO PRIMERO MARCO HISTÓRICO

1.1 Evolución del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado B, fracción XIII

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, a la fecha de esta investigación, ha sufrido veinticuatro reformas en su texto², sin embargo no referiré cada una de ellas por no ser todas relevantes y menos aún para el fin de esta tesis, sino exclusivamente las que se refieren al contenido del apartado B en su fracción XIII.

La fracción XIII se adicionó al apartado B del artículo 123 constitucional, por virtud de la reforma publicada el 5 de diciembre de 1960 en el Diario Oficial, cuyo texto rezaba: *“Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes;...”*.

De lo anterior se advierte que la fracción XIII se adicionó al apartado B del artículo 123 que constituye el fundamento constitucional del derecho burocrático de nuestro país, en aras de excluir a los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior, del ámbito de aplicación de las normas que integran esa rama del derecho –leyes para los trabajadores al servicio del estado-, precisando que deben regirse por sus propias leyes, esto es en el caso de los militares y marinos, por el derecho castrense, y de los miembros de los cuerpos de seguridad pública, por las leyes federales, estatales y municipales en

² Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fechas: 6 de septiembre de 1929, 4 de noviembre de 1933, 31 de diciembre de 1938, 18 de noviembre de 1942, 5 de diciembre de 1960, 27 de noviembre de 1961, 21 de noviembre de 1962, 14 de febrero y 10 de noviembre de 1972, 8 de octubre y 31 de diciembre de 1974, 6 de febrero de 1975 (y fe de erratas publicada el 17 de marzo siguiente), 9 de enero de 1978 (dos reformas publicadas en esta misma fecha y fe de erratas publicada el día 13 siguiente), 19 de diciembre de 1978, 17 de noviembre de 1982, 23 de diciembre de 1986, 27 de junio de 1990, 20 de agosto de 1993 (y fe de erratas publicada el día 23 siguiente), 31 de diciembre de 1994, 8 de marzo de 1999, 18 de junio de 2008, 24 de agosto de 2009 y 17 de junio de 2014.



materia de seguridad pública, que se incluyen dentro del derecho administrativo y no laboral, si bien ambas ramas forman parte del derecho público.

Posteriormente, en la reforma publicada en el Diario Oficial el 10 de noviembre de 1972, se reformó el inciso f) de la fracción XI y se adicionó un párrafo segundo a la fracción XIII del apartado B, del artículo 123 constitucional, con el texto siguiente: *“El Estado proporcionará a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este Apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y...”*, siendo tales prestaciones previstas en el inciso f) de la fracción XI, del apartado en cita, las que siguen: *“f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por éstos conceptos.- Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y dictarán los créditos respectivos.”*. Reforma con la que se reconoció el derecho a vivienda estableciendo mecanismos para que el Estado garantizara esa prerrogativa, a favor de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, excluyéndose en el párrafo añadido a los demás miembros de los cuerpos de seguridad pública, respecto de los cuales no se hace mención expresa como beneficiarios.

A través de la reforma publicada en el medio de difusión oficial federal el 8 de marzo de 1999, se reformó el texto de la fracción que nos ocupa, adicionándose un tercer párrafo e incluyéndose en el párrafo primero a los agentes del Ministerio Público y remplazándose el término ‘miembros de los cuerpos de seguridad pública’



por ' miembros de las instituciones policiales', abarcando este último tanto a los policías de seguridad pública como a los adscritos a instituciones de procuración de justicia y auxiliares de los agentes del ministerio público, ya contemplados en el texto reformado en esta fecha, que es del tenor literal siguiente:

Artículo 123.- ...

...

A. ...

I. a XXXI. ...

B. ...

I a XII. ...

XIII. *Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.*

...

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se registrará por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

Con la adición del tercer párrafo transcrito en líneas precedentes, se pretendió restringir la posibilidad de reinstalar a los miembros de las instituciones policiales municipales, estatales o federales, que fueran removidos de su cargo, procediendo exclusivamente su indemnización, sin embargo la redacción del mismo, permitía interpretar que dicha limitante se erigía únicamente en los casos que la remoción efectivamente hubiera obedecido al incumplimiento en los requisitos de permanencia en el cargo previstos en las leyes de la materia, posibilitando esa interpretación la reincorporación en todos los casos que no se acreditara tal incumplimiento. Cabe destacar además, que aun cuando se agregaron en el primer párrafo de la fracción XIII, del Apartado B del artículo 123 constitucional, a los agentes del Ministerio Público, no fueron incluidos en la restricción de reinstalación señalada en este tercer párrafo.

Especial relevancia tiene el decreto publicado el 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reformaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115



y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aras de mejorar el funcionamiento de las diferentes instituciones que integran el sistema de justicia penal en México, encargadas de la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, así como de la reinserción social; en la que este último precepto legal quedó con la redacción siguiente:

Artículo 123. *Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.*

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

Apartado A...

Apartado B...

I. a XII. ...

XIII. *Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.*

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

XIII bis. y XIV. ...

Del texto legal transcrito, se advierte que la reforma a dicho precepto se endurece respecto a la imposibilidad de reinstalar a los elementos de seguridad pública y de las procuradurías de justicia, independientemente del motivo de la baja o separación, incluso si un órgano jurisdiccional determina que esta fue injustificada, procediendo exclusivamente el pago de indemnización y demás prestaciones



previstas en las leyes de la materia. De este modo, se elimina la anterior redacción que permitía interpretar que procedía la reinstalación de los elementos de seguridad pública y de las procuradurías de justicia, cuando no acreditara la autoridad que el elemento incumplía con los requisitos de permanencia previstos en la norma.

Así, la reforma anterior se da como parte de la instauración de un nuevo sistema de justicia penal en el país y las entidades federativas que lo conforman, en el que parte trascendental es la persecución del delito y el ejercicio de la acción penal por parte del Estado, lo que hace necesario contar con agentes del ministerio público, peritos y policías ministeriales aptos, capacitados y honestos.

De modo que a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se ha buscado la certificación policial, el fondo de aportaciones para la seguridad pública, el desarrollo de centros de comando, la transferencia de información a través de la Plataforma México, y el impulso a la policía estatal acreditable, entre otras, todo lo cual sigue en un proceso de implementación y desarrollo previo a su consolidación, que está aún pendiente.

El modelo de policía estatal acreditable, se apoya entre otros aspectos, en el establecimiento de controles de confianza y en la profesionalización de los cuerpos policiales, sin embargo, el proceso de cambio organizacional es lento, complejo y costoso. Por ello, en aras de eliminar disposiciones legales que pudieran obstaculizar el proceso de profesionalización y depuración de los elementos de seguridad pública y de procuración de justicia, se estableció con rango constitucional la prohibición de reinstalar a los que fueran dados de baja, separados o cesados del cargo, independientemente del resultado del juicio o medio de defensa que en su caso hubiera promovido el afectado, buscando evitar que los errores en los procedimientos de baja o remoción generara como consecuencia mantener un elemento nocivo a cargo de la seguridad pública de un municipio, estado o del país, sin embargo, en protección a los derechos de dichos elementos, se establece la obligación del estado de pagar una indemnización constitucional y todas las demás prestaciones que se establezcan en la ley.



1.2 Antecedentes de la Institución de la Procuraduría General de Justicia

En primer término corresponde hacer referencia a la figura del Ministerio Público, que se encuentra íntimamente relacionada con la del Procurador General de Justicia, y cuyo antecedente surgió primero.

Al respecto, señala Sergio García Ramírez³, como antecedentes que se congregan en la formación de dicha institución como la conocemos en la modernidad, los siguientes: la figura del promotor fiscal de la colonia que se mantuvo en el México independiente hasta bien entrado el siglo XIX; la influencia del Ministerio Público francés⁴, como institución republicana que independizó la función de acusar con respecto a la de juzgar; señala también que durante el siglo XX pudo influir la institución de la procuraduría soviética, relacionada con el principio de legalidad y la defensa de los derechos de los ciudadanos; también apunta como elemento relevante el Attorney General de los Estados Unidos⁵, denominado también abogado general, ministro de justicia o jefe del Departamento de Justicia, procurador y gran fiscal, que apareció cuando nació la federación americana y cuya influencia trascendió en la Procuraduría General de la República; y como último dato germinal de la constitución del ministerio público en México, señala los elementos propios en la historia del país, destacando la Revolución Mexicana que permeó en el tema de la justicia.

Así, en el México Independiente encontramos en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionando en Apatzingán el 22 de

³ Cfr. VARIOS. El Ministerio Público en el Distrito Federal. México, editan Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, p. 1-4.

⁴ Del Código de Instrucción Criminal (1808) y la Ley de Organización Judicial (1810), surgió el Ministerio Público francés, como integrante del Poder Ejecutivo, con funciones que abarcan tanto la magistratura judicial (su actividad procesal connotando protección de la ley) como la gestoría administrativa, en cuanto representante del gobierno ante los tribunales.

⁵ Se creó con la Ley de Organización Judicial de 1789; luego en 1792, se le integra como miembro del gabinete. Actualmente tiene bajo su dirección el Departamento de Justicia, a su cargo la asesoría jurídica y la coordinación de las oficinas más importantes del ramo y es representante del Gobierno de los Estados Unidos ante los organismos judiciales, entre otras funciones.



octubre de 1814, en el capítulo 16 titulado “Del Supremo Tribunal de Justicia”, que se preveía la existencia de dos fiscales, uno para lo civil y otro para lo criminal, pudiendo excepcional y solo provisionalmente nombrarse un solo fiscal para despachar ambos tipos de asuntos. Luego, con fecha 22 de febrero de 1822, se expide un Decreto en el que se confirma que el Supremo Tribunal se constituye por dos magistrados propietarios y un fiscal.

En las Constituciones Políticas de 1824, 1836 y 1843, también se retomó la figura de los fiscales del derecho español, como parte de los organismos judiciales encargados de la defensa de los intereses tributarios, la persecución de los delitos y la acusación en el proceso penal, así como de la asesoría de los tribunales para coadyuvar en la correcta administración de justicia; disponiéndose que los fiscales fueran electos por el Congreso.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se estableció en los artículos 124 y 126, la composición de la Corte Suprema de Justicia con once ministros, distribuidos en tres salas, y de un fiscal, pudiendo el Congreso General aumentar o disminuir su número, de juzgarlo conveniente; los ministros y fiscales de la Corte Suprema de Justicia eran considerados de la misma jerarquía y tenían el carácter de inamovibles. En tanto que, el artículo 125 de dicha Constitución, disponía como requisitos para ser electo fiscal los siguientes: estar instruido en el Derecho a juicio de las legislaturas de los Estados; haber cumplido los treinta y cinco años de edad; ser ciudadano natural de la República o haber nacido en cualquier parte de Hispanoamérica pero con vecindad de cinco años en el territorio de la República. En el artículo 126 se establece la inamovilidad de los ministros.

A través de las Bases para el Reglamento de la Suprema Corte⁶ expedidas el 14 de febrero de 1826, se estableció la intervención del Fiscal en todos los asuntos criminales en que tuviera participación la Federación o sus autoridades, así como en los conflictos de jurisdicción para entablar o no el recurso de competencia, además se le asignó la función de visitar las cárceles semanariamente.

⁶ *La Suprema Corte de Justicia sus leyes y sus hombres*. México, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, p. 55 y 56.



De igual forma, en las Bases y Leyes constitucionales de la República Mexicana de 1836, se dispuso en el artículo 2 que la Corte Suprema de Justicia se compondría de once ministros y un fiscal, manteniéndose la equiparación en jerarquía de dichos cargos y la prerrogativa de la inamovilidad del cargo. Se establecen en el artículo 4, como requisitos para ser fiscal: ser mexicano de nacimiento; ser ciudadano en ejercicio de sus derechos; tener un mínimo de cuarenta años cumplidos; no haber sido condenado por crimen alguno en proceso legal; ser letrado y en ejercicio de la profesión (licenciado en Derecho) pero al menos diez años.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843⁷, se mantiene la conformación de la Corte Suprema de Justicia (once ministros y un fiscal) aclarándose ahora, que la ley determinará el número de suplentes, sus calidades, la forma de su elección y su duración, además se implantan fiscales generales cerca de los tribunales para hacerse cargo de los negocios de Hacienda y demás asuntos considerados de interés público.

Hasta 1853, se mantiene la tendencia hispánica de considerar a los fiscales como integrantes del Poder Judicial, y de manera secundaria, al final del citado periodo, se le otorgan funciones de defensores de la Hacienda Pública y de acusadores en el proceso penal, pero sin llegar a constituir un organismo unitario. El 22 de abril de ese año se publicaron las Bases para la Administración de la República⁸, que en el artículo 9º establecía el nombramiento de un Procurador General de la Nación que atendiera los intereses nacionales en los negocios contenciosos que versaran sobre ellos y que además despachara todos los informes en derecho que le pidiera el gobierno.

⁷ Documentos constitucionales históricos, *Bases Orgánicas de la República Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>

⁸ Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de México, *Bases para la Administración de la República*, 22 de abril de 1853, Secretaría de Gobernación, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1853.pdf>



La Constitución de 1857⁹ conservó la figura del fiscal y además estableció la de Procurador General como integrante de la Suprema Corte de Justicia en el artículo 91.

El 29 de julio de 1862 se dictó el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia, el cual establecía como función del Procurador General el intervenir en todos los negocios ventilados en la Corte, que implicaran algún interés de la Hacienda Pública, asimismo, que el fiscal de la Corte debía ser oído en todos los asuntos en materia penal o de responsabilidad, en conflictos de jurisdicción y competencia de los tribunales y en consultas sobre dudas de ley, siempre que él lo pidiera y la Corte lo considerase conveniente.

Como antecedentes de la reglamentación del ministerio público en México durante la vigencia de la Constitución de 1857, encontramos: la Ley para la Organización del Ministerio Público expedida el 19 de diciembre de 1865 integrada por cincuenta y siete artículos; la Ley de Jurados Criminales del 15 de junio de 1869; los códigos de procedimientos penales de 1880 y 1894; el Código de Procedimientos Federales de 1895; la reforma hecha al artículo 96 de la Constitución Política de 1857 en mayo de 1900¹⁰ con la que nació la Procuraduría General de la República; y las leyes orgánicas del Ministerio Público común y federal de 1903 y 1908, esta última que caracterizaba al Ministerio Público como auxiliar de la administración de justicia.

Para 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consideró la figura del Ministerio Público de la Federación en su artículo 21 al señalar que correspondía a éste la persecución de los delitos, poniendo a su mando para tal fin, a la policía judicial; texto original que era del tenor siguiente:

Artículo 21.- *La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía*

⁹ Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de México, *Bases para la Administración de la República*, 22 de abril de 1853, Secretaría de Gobernación, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

¹⁰ **Artículo 96.** *La ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo.*



judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.

Asimismo, la Carta Magna de 1917, previó la existencia del Ministerio Público en el artículo 102¹¹, estableciendo que sus funcionarios serían nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, mismos que eran presididos por un Procurador General, quien intervenía personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de diplomáticos y cónsules generales y en aquéllos que se llegaren a suscitar entre dos o más Estados, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado. También, se asignaba al Procurador General de la República el carácter de consejero jurídico del Gobierno.

A fin de reglamentar las anteriores disposiciones constitucionales, se emitió el 14 de agosto de 1919 la "Ley de Organización del Ministerio Público Federal y reglamentación de sus funciones", que se puede considerar como la primera ley orgánica de la Institución Ministerial, en la que ya se regularon las figuras del

¹¹ **ARTÍCULO 102.-** *La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte. Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales de todos los delitos de orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.*

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los Ministros, Diplomáticos, y Cónsules Generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno; tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.



Ministerio Público de la Federación y del Procurador General de la República como las conocemos actualmente.

Posteriormente, fue publicada la Ley Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de la República el 31 de agosto de 1934, la cual ya establecía las funciones y estructura orgánica del Ministerio Público de la Federación (conformada por dos Subprocuradores, un Jefe de Departamento de Nacionalización de Bienes, un Jefe de Departamento de Averiguaciones Previas y un Visitador de Agencias, entre otros) y las atribuciones del Procurador General de la República. Esta ley fue abrogada el 13 de enero de 1942, con la publicación de la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, en la que se reemplazó la figura de los Subprocuradores por la de agentes sustitutos del Procurador y se adicionó un Departamento Consultivo.

Ya el 30 de diciembre de 1974, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se consideró la existencia de esta institución a cargo de la función de persecución de los delitos con el auxilio de la Policía Judicial Federal que se establecía como integrante de dicha institución. Además, retomó la figura de los Subprocuradores y estableció las funciones del Oficial Mayor.

El 12 de diciembre de 1983, se publicó una nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en la cual la Procuraduría tenía el carácter de dependencia del Poder Ejecutivo Federal e insertó los servicios periciales como auxiliares directos del Ministerio Público de la Federación.

Finalmente cabe destacar, que por virtud de la reforma al apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de febrero de 2014, se determina que la actual Procuraduría General de la República se transformará en la Fiscalía General de la República, cuyo titular será ahora designado por el Senado pudiendo participar en la propuesta de candidatos el Presidente de la República, dejando de ser una dependencia del ejecutivo para convertirse en un órgano autónomo de acusación y de la investigación del delito, previéndose en los artículos transitorios décimo sexto y décimo noveno, que la anterior disposición entrará en vigor en la



misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de dicha reforma y siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República; momento en el que se prevé que los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de la República pasarán al nuevo órgano autónomo –Fiscalía General de la República-. Preceptos constitucionales, que si bien no han entrado en vigor, dada su trascendencia en la evolución histórica de las instituciones de procuración de justicia en México, se estima de importancia citar y transcribir en este apartado:

Artículo 102.

A. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios. Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.

Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.

II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.

III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.

En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.

Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.

IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de



sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.

VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.

Corresponde al Ministerio Público la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

(...)

TRANSITORIOS

DÉCIMO SEXTO.- *Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos ...102, Apartado A... por lo que se refiere al Fiscal General de la República... entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.*

DÉCIMO NOVENO.- *A partir de la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el transitorio Décimo Sexto anterior, los recursos humanos, presupuestales,*



financieros y materiales de la Procuraduría General de la República pasarán al órgano autónomo que el propio Decreto establece.

1.3 Aparición y desarrollo histórico de los tribunales contenciosos administrativos en México

Con la promulgación de la Constitución de 1857, se consagró la división de poderes en México en una forma categórica, lo que implicó que no se concibiera la materia administrativa fuera de los tres poderes –ejecutivo, legislativo y judicial-, es decir, no se concebía la posibilidad de que existiera o formara su jurisdicción especial en tribunales administrativos autónomos, pues tal concepción pugnaba con el principio de división de poderes y se estimaba una jurisdicción anticonstitucional a los tribunales administrativos, ya que con estos se consideraba que se reunían dos poderes, el ejecutivo y el judicial. De modo que los legisladores de la época decidieron que la competencia administrativa sería resuelta por medio del juicio de amparo, lo que se mantuvo con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que el artículo 104 solo contemplaba controversias del orden civil y criminal.

La visión de los legisladores fue evolucionando, tomando otros referentes como el modelo francés de segunda mitad del siglo XIX, que establece la llamada doctrinalmente justicia delegada, conforme a la cual la jurisdicción administrativa es completamente autónoma de la administración pública y del Poder Ejecutivo. Así, el 1º de enero de 1937, entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal y con ella la instauración del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, integrado en términos de dicha Ley, por 15 magistrados que podían actuar en Pleno o a través de cinco Salas formadas por tres magistrados cada una. La competencia que les asignó el Legislador era en materia estrictamente fiscal, conociendo de las controversias que se suscitaban de actos o resoluciones emitidas por autoridades fiscales.

Respecto del Tribunal Fiscal de la Federación, Raúl Rodríguez Lobato señala: “...se constituyó como un tribunal administrativo de justicia delegada y no de justicia retenida, con plena autonomía y con competencia para reconocer la



*legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos administrativos, pero sin poder pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la **ejecución** de esos fallos, pues en caso de resistencia, debía acudir al juicio de amparo.”¹²*

La regionalización del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, tuvo lugar con la Ley orgánica expedida en 1978, que generó la creación de Salas Regionales y la Sala Superior, diferenciándose la competencia de ambas en base a la cuantía del asunto, y estableciéndose además el recurso de revisión con el que se dotaba a la Sala superior de facultades para revisar las sentencias dictadas por las Salas Regionales. Y es a finales del año 2000 cuando el Congreso de la Unión aprueba reformas cambiando el nombre del entonces Tribunal Fiscal Federal, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Finalmente, por virtud de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2015, se cambia nuevamente la denominación de este órgano jurisdiccional por el de Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotándolo ahora de facultades de corrección sanción de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, respecto de las conductas que se estimen graves, así como para imponer sanciones a los particulares que incurran en actos de corrupción, en los términos que determinen las leyes.

En diferentes momentos a los de la creación y evolución del Tribunal Fiscal de la Federación, fue reformándose la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, para dar cabida a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, los que por primera vez fueron referidos con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1946, en la que se reformó al artículo 104, fracción I, determinándose con ello la constitucionalidad de estos tribunales y poniendo fin a dicha polémica; el referido texto constitucional rezaba:

Artículo 104.- *Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:*

¹² Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, 2a. edición, México, Editorial Oxford University Press, 1986, p. 266.



I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

*En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de **tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.** (Énfasis añadido)*

La posterior reforma constitucional publicada en el Diario Oficial el 25 de octubre de 1967, estableció con mayor claridad los tribunales contencioso administrativos, dotando por fin de sustento constitucional al previamente creado Tribunal Fiscal de la Federación, ya que el nuevo texto de los párrafos segundo y tercero, de la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalaba: *“Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.- Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosa-administrativa.”.*

Luego, mediante decreto de 25 de febrero de 1987, publicado en el Diario Oficial el 17 de marzo siguiente, se reformó el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -luego fracción V por decreto publicado el 22 de agosto de 1996- lo siguiente:

Las Constituciones y las leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.



El anterior texto constitucional se mantuvo vigente hasta la reforma publicada el 2 de julio de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, siendo su redacción actual del tenor siguiente:

Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos;...

El primer tribunal contencioso administrativo en el país, se instauró en el Distrito Federal en 1971, por virtud de la promulgación de la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1971, que lo establecía como un órgano desconcentrado del entonces Departamento del Distrito Federal, que era una dependencia del Ejecutivo Federal, lo que evidentemente le restaba autonomía en el dictado de sus fallos, en los que debía revisar la legalidad de las actuaciones del poder ejecutivo del que formaba parte.

En la misma década de los setentas, se instituyeron tribunales contenciosos administrativos, por su orden en los estados de Sinaloa (30 de abril de 1976), Tamaulipas (1 de enero de 1977) y Sonora (26 de enero de 1977); en los ochentas se instalaron en los estados de Hidalgo (31 de diciembre de 1981), Jalisco (24 de diciembre de 1983), Guanajuato (24 de septiembre de 1985), Querétaro (26 de diciembre de 1985), México (31 de diciembre de 1986), Guerrero (7 de julio de 1987), Yucatán (1 de octubre de 1987), Baja California (31 de enero de 1989) y Veracruz (14 de febrero de 1989); en los noventas se crearon en Morelos (14 de febrero de 1990), Nuevo León (5 de julio de 1991), San Luis Potosí (14 de abril de 1993), Colima (11 de noviembre de 1996), Tabasco (19 de febrero de 1997);



posteriormente en la primer década del siglo XXI, se instalaron en los estados de Aguascalientes (25 de enero de 2000), Michoacán (enero de 2008), y finalmente en diciembre de 2014 en Chihuahua se creó una Sala de lo Contencioso Administrativo y Fiscal, integrante del Tribunal Superior de Justicia de dicho estado.

A la fecha, los únicos estados de la República que no cuentan con Tribunal local Contencioso Administrativo, son Coahuila y Puebla, sin embargo, por virtud de la reforma constitucional de julio de 2015, ya no es una facultad potestativa de los congresos locales el establecer en la constitución y leyes de los Estado, sino un mandato de la Constitución Federal, el instituir Tribunales de Justicia Administrativa dotados de plena autonomía, por lo que no podrá postergarse más su instauración en dichas entidades, so pena de incurrir en violación a la Carta Magna. Otro efecto que estimo favorable de esta reforma, es que se unifican las características de los tribunales administrativos locales, al establecerse a rango constitucional que sean órganos autónomos y especializados, lo que implicará la transformación de los tribunales locales que actualmente forman parte del poder judicial del estado (verbigracia: Baja California Sur, Campeche, Durango, Morelos, Tlaxcala, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Yucatán) o que tienen competencia para conocer y resolver asuntos de materia diversa a la administrativa, como el caso de los estados de Tlaxcala¹³, Campeche¹⁴ y Chiapas¹⁵, que cuentan con órganos jurisdiccionales competentes tanto en materia electoral como administrativa.

Otro aspecto a destacar en la evolución de los tribunales contenciosos administrativos en México, es el relativo a los efectos de las resoluciones emitidas por estos, encontramos que en un primer momento surgieron como tribunales de **jurisdicción de nulidad**, esto es, que sus sentencias se limitaban únicamente a declarar la nulidad del acto o resolución de autoridad administrativa combatido en juicio, sin mayores alcances ni la posibilidad de ordenar medidas diversas. Posteriormente, evolucionaron para ejercer una **plena jurisdicción** que implica que los fallos dictados por estos órganos jurisdiccionales, además de declararse la

¹³ Sala Unitaria Electoral Administrativa del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala.

¹⁴ Sala Administrativa Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Campeche.

¹⁵ Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Chiapas.



nulidad de los actos y resoluciones administrativas impugnados, se condene a las autoridades demandadas a realizar una serie de prestaciones en beneficio del particular demandante. De modo que a través de la jurisdicción de nulidad, el particular puede obtener solo una sentencia declarativa, en tanto que en los procesos de plena jurisdicción el actor puede obtener una sentencia declarativa, constitutiva y de condena.

Hoy en día, todos los tribunales estatales de justicia administrativa existentes en México, son de plena jurisdicción, con lo que se garantiza el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva al posibilitar una justicia completa, función que incluso se ha fortalecido a partir de la reforma constitucional de junio de 2011, en materia de protección de derechos humanos, y de los criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de dicha reforma constitucional, estableciendo la obligatoriedad de todos los órganos jurisdiccionales del país, de realizar un control difuso de constitucionalidad y convencionalidad en los casos que se advierta violación a derechos humanos de los particulares accionantes de juicios.

1.3.1 Creación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán

La justicia administrativa en el Estado de Michoacán puede dividirse en dos etapas, una previa y otra posterior al 2008, año en que se instaló en los primeros días de enero el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo y con ese órgano, la jurisdicción contenciosa administrativa.

En la etapa previa al nacimiento del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, las posibilidades legales que existían para combatir los actos o resoluciones de autoridad local administrativa o fiscal, que los particulares consideraban les agraviaban, eran la interposición del recurso administrativo ante la propia autoridad administrativa, y posteriormente tenían como único medio de defensa jurisdiccional, el Juicio de Amparo previa interposición del recurso o medio



de defensa establecido en sede administrativa, atendiendo a los principios que lo rigen como el de *definitividad del acto reclamado*¹⁶.

El segundo periodo de la justicia administrativa en el Estado de Michoacán, que se marca con la entrada en funciones del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, tiene como principal característica la instauración de una nueva instancia jurisdiccional ordinaria, esto es, de carácter local, para impugnar los actos y resoluciones de autoridades locales fiscales o administrativas.

La instauración del Tribunal Administrativo en la entidad tiene su origen en la sesión de la Septuagésima Legislatura del Congreso Estatal, del día 21 de diciembre de 2006, en la que se aprobó un decreto en el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, creando constitucionalmente, el Tribunal de Justicia Administrativa como órgano autónomo, independiente en sus resoluciones y de jurisdicción plena en materia administrativa.

En concordancia con lo anterior, los integrantes de las Comisiones de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Justicia, al haber analizado las iniciativas de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Michoacán de Ocampo y la de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, presentadas por el Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional; así como las iniciativas de Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Michoacán de Ocampo y de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Michoacán de Ocampo, ambas presentadas por el Gobernador del Estado, todas encaminadas a establecer un órgano jurisdiccional administrativo en la entidad, conjuntaron el trabajo para crear una sola ley y fue en sesión del 5 de junio de 2007, cuando se dio primera lectura del dictamen con proyecto del *“Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de*

¹⁶ La Suprema Corte de Justicia de la Nación precisa al respecto, en su Manual del Juicio de Amparo que: *“...el amparo es, como anteriormente ha quedado precisado, un juicio extraordinario, resulta obvio que a él pueda acudir sólo cuando previamente se haya agotado el recurso previsto en la ley ordinaria y que sea idóneo para modificar, revocar o anular el acto que vaya a reclamarse. En esto precisamente estiba el principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, que hace procedente el juicio únicamente respecto de actos definitivos, esto es, que no sean susceptibles de modificación o de invalidación por recurso ordinario alguno...”*



Ocampo”, aprobándose en sesión del día 1 de agosto de 2007, en una segunda lectura; para posteriormente ser publicado en el Periódico Oficial del Estado el 23 de agosto de 2007, al tenor de cuyas disposiciones en sesión del día 29 siguiente, se eligió a los tres Magistrados integrantes del Tribunal, para su instalación el primer día hábil del mes de enero de 2008.

De esta forma, se dio un gran paso en la salvaguarda del derecho de acceso a la justicia administrativa en la entidad, impartida por un órgano ordinario autónomo de control de legalidad, dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones, donde pueden acudir directamente para dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre particulares y las autoridades estatales y municipales,¹⁷ con la posibilidad de optar entre la imposición del recurso de revisión en sede administrativa o el recurso administrativo previsto en la norma respectiva o directamente el juicio ante el tribunal.¹⁸

Para efectos teóricos, podríamos hablar de una tercera etapa a partir del año 2012, -que debe entenderse vigente desde el inicio de la segunda-, que obedece no a una reforma legal, sino a la interpretación efectuada por el Poder Judicial Federal a través de los Tribunales Colegiados, creando jurisprudencia obligatoria en la que se estableció que el particular puede elegir por una o por otra, esto es, solicitar el amparo y protección de la justicia federal, sin necesidad de agotar previamente el juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, por operar la excepción al principio de definitividad, como lo establece la jurisprudencia fechada en enero de 2012, XI.1o.A.T.J/45 del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito¹⁹, del rubro: *“AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DE LAS AUTORIDADES DEL ESTADO DE MICHOACÁN SIN NECESIDAD DE AGOTAR PREVIAMENTE EL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA*

¹⁷Artículo 143 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

¹⁸Artículo 128 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

¹⁹ Tesis XI.1o.A.T. J/45 (9a.), Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, p. 3984



LOCAL, AL PREVER LA LEY QUE LO RIGE MAYORES REQUISITOS QUE LA RELATIVA AL JUICIO DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN.”

Además de las tres etapas previas, se vislumbra una cuarta etapa de la justicia administrativa, con motivo de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2015, homologándose y armonizándose con esta, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo en el Estado, por virtud de la reforma publicada en la 7ª sección del Periódico Oficial del Gobierno del Estado del día 13 de noviembre de 2015, estableciendo el nuevo texto constitucional que corresponderá al Tribunal de Justicia Administrativa la facultad de imponer sanciones a los servidores públicos estatales, municipales y particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, de modo que se traslada a dicho órgano jurisdiccional tal atribución que actualmente desempeñan en el Estado la Auditoría Superior de Michoacán y las contralorías estatal y municipales²⁰.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

2.1 El derecho Administrativo

²⁰ Respecto de la entrada en vigor de la reforma constitucional, el artículo segundo transitorio de la Constitución del Estado, dispone: “*Segundo. Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente Decreto se hacen a los artículos 44 fracciones X, X-C, XI párrafo tercero, XXIII-C, XXVI, XXXVIII y XXXIX, 60 fracción VIII, 67 párrafo segundo, 94 bis, 95, 100, 104, 105, 106, 107, 108 párrafos primero y segundo, 109, 109 bis, 109 ter, 110 párrafos segundo y tercero, 133 párrafos primero, segundo, tercero y cuarto; 134 fracciones IV, V, VII y X párrafo segundo, así como la denominación del Título Cuarto, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes generales a que se refiere el Transitorio Segundo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, publicado el 27 de junio de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, en tanto, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito estatal y municipal, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.*”



Desde un punto de doctrinal, el profesor italiano Guido Zanobini, define al derecho administrativo como “*la parte del derecho público, que tiene por objeto, la organización, los medios y las formas de actividad de la administración pública y las relaciones jurídicas consiguientes entre ella y los demás sujetos*”.²¹

Así, el derecho administrativo constituye el conjunto de principios y normas que rigen a la administración pública, que tienen como característica la disposición unilateral y el poder coercitivo implícitamente contenido en ella.

Gabino Fraga señala en su obra *Derecho Administrativo*²² que el derecho administrativo es el conjunto de normas que regulan tanto el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, como la actividad que este Poder realiza en forma de función administrativa –para el cumplimiento de los fines del Estado-.

En palabras de los doctores Jorge Fernández Ruiz y José René Olivos, “*el derecho administrativo es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública, de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares*”²³.

Asimismo, el autor Jorge Fernández Ruiz, destaca que en el régimen del derecho administrativo se advierte la sujeción total de la actividad estatal a los dictados del derecho, pero con ciertas prerrogativas para el Estado²⁴, y advierte como características propias de este régimen tomadas del modelo del sistema francés: la existencia de un derecho especial para la administración pública; la existencia de prerrogativas de la administración pública (facultad reglamentaria; autotutela; establecer cláusulas exorbitantes en los actos bilaterales que celebre en

²¹ Zanobini, Guido, *Curso de derecho administrativo*, trad. De Héctor Massnatta, Buenos Aires, Ediciones Arayú, 1954, p. 39

²² Cfr. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 40ª edición, México, editorial Porrúa, 2000, p. 92.

²³ Fernández Ruiz, Jorge y otro. *Derecho Administrativo del Estado de Michoacán*. México, Edita Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p. 53.

²⁴ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo y Administración Pública*. 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 2009, pp. 166 a la 168.



aras del interés público; uso de la fuerza pública para el cumplimiento de sus resoluciones; facultad de imponer sanciones administrativas); y la existencia de restricciones impuestas a la administración pública (sujeción a los principios de legalidad, debido proceso, exacta aplicación de la ley, en sus actuaciones; además del control jurisdiccional de su actuación a través de tribunales contenciosos administrativos; y, del control presupuestal, contable y financiero, ejercido por el poder legislativo).

Por su parte, el autor Alfonso Nava Negrete, le reconoce una doble naturaleza al derecho administrativo, de ciencia y de norma. Como ciencia, afirma que *“es un conjunto de principios, de teorías y concepciones fundamentales que informan y explican cada una de las instituciones administrativas”*²⁵ y como norma, le define como el conjunto de leyes que regulan a la administración pública y a los administrados.

Respecto del origen de esta rama del derecho, apunta Rolando Pantoja, que *“como derecho positivo nació con el Estado moderno constitucional –el 18 de febrero de 1800 ha anotado la doctrina italiana-, a raíz de que esta organización jurídico-institucional concibe al poder político estructurado separadamente en las conocidas tres grandes organización públicas, el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial, en las cuales la Administración Pública, como función actuante del Estado ante la colectividad, aparece inserta dentro de una de ellas, el poder ejecutivo, en calidad de actividad realizadora de la ley”*²⁶.

De modo que el derecho administrativo es una disciplina relativamente joven y en formación cuyo estudio aún se enfrenta a la complicación de integrarse por una diversidad de normas que no se encuentran compiladas o codificadas, de modo que se facilite el conocimiento de la normatividad jurídica vigente que integra esta rama del derecho. Específicamente en el caso de Michoacán, la captura de la compilación jurídica de la entidad es de forma descentralizada y desconcentrada, de modo que

²⁵ Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 13 y 14.

²⁶ Pantoja Bauza, Rolando, *El derecho administrativo*, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1996, manuales jurídicos N° 106, p. 52.



cada municipio compila sus reglamentos y acuerdos, de igual forma el Gobierno del Estado, sus reglamentos y el Congreso del Estado, las leyes que emite, y aun cuando es necesario para la obligatoriedad de las leyes y actos administrativos de carácter general, su publicación en el Periódico Oficial del Estado, es aún un pendiente la creación de un sistema de consulta eficiente de los registros de dicha dependencia, que permita búsquedas públicas en internet por contenido y nombre de las normas y no únicamente por fecha de publicación, así como la actualización y perfeccionamiento de Catálogo Electrónico de la Legislación del Estado de Michoacán que permita un conocimiento completo de la legislación vigente que integra el derecho administrativo en el estado y sus municipios.

Así, de las definiciones apuntadas se desprende que los sujetos del derecho administrativo son todas las personas jurídicas que participan en el quehacer administrativo, esto es, las personas oficiales o autoridades y los servidores públicos, además de los particulares a quienes se dirige la actuación de la administración pública. Sobre este punto, Guido Zanobini distingue como sujetos de esta disciplina del derecho *“por una parte la administración pública o sea el Estado y sus entes auxiliares; por el otro los administrados, comprendidos sin distinción los ciudadanos y súbditos. El primer grupo constituye los sujetos activos de la potestad administrativa; el segundo los sujetos pasivos de la misma.”*²⁷.

Los mismos sujetos del derecho administrativo ya puntualizados, los encontramos en el derecho procesal administrativo, los cuales adquieren la calidad de partes en el momento que se integra la relación jurídica procesal. Sobre este particular, resulta ilustrativo el contenido del artículo 190 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, que establece quiénes tienen el carácter de partes en un juicio administrativo, en el tenor siguiente:

Artículo 190. *Son partes en el Juicio Administrativo:*

I. *El actor. Tendrá ese carácter:*

- a) *El particular; y,*
- b) *La autoridad en los casos de juicios de lesividad.*

II. *El demandado. Tendrá ese carácter:*

- a) *La autoridad que dictó la resolución impugnada;*
- b) *La autoridad ejecutora del acto;*

²⁷ Zanobini, Guido, *Op. Cit.*, nota 21, p 151.



- c) El titular de la dependencia a la que se encuentre subordinada la autoridad demandada en su caso; o,
d) El o los particulares contra quienes la autoridad interponga juicio de lesividad; y,
III. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor.

2.2 Relación jurídica de la Procuraduría General de Justicia del Estado con sus servidores públicos

Como se ha precisado, el Ministerio Público federal y su titular, el Procurador General de la República, tienen a su cargo dos funciones diversas, por una parte, la investigación y persecución de los delitos federales y la procuración de la impartición de justicia, y por otra parte, la representación jurídica del Ejecutivo federal ante los tribunales en los asuntos que se estimen de interés nacional.

Lo anterior se replica a nivel local, con los ministerios públicos y procuradores de justicia de las entidades federativas del país, en el ámbito de sus respectivas facultades, debiendo mantener coordinación con sus homólogos locales y federal, en aras de cumplir los objetivos de la seguridad pública.

En Michoacán, la institución del Ministerio Público así como la figura de Procurador General de Justicia del Estado se encuentra establecida en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, determinando a dicha institución como la encargada de ejercer la acción penal y como representante ante los tribunales de los derechos del Estado, integrada por el Procurador General de Justicia del Estado y agentes del Ministerio Público que determine la ley orgánica respectiva; preceptos legales que son del tenor siguiente:

Artículo 99.- *El Ministerio Público es la institución encargada de velar por la exacta observancia de las leyes en los casos en que tenga intervención, conforme a su Ley Orgánica. Para tal fin, deberá ejercitar las acciones que correspondan contra los infractores de esas leyes; hacer efectivos los derechos concedidos al Estado y representar a éste ante los tribunales en estos casos.*

Artículo 100.- *Ejercen esta institución en el Estado el Procurador General de Justicia y los agentes del Ministerio Público que determine la ley. En los casos en que debe intervenir el Ministerio Público, el Procurador General de Justicia podrá hacerlo por sí o por medio de alguno de sus agentes.*



La Ley Orgánica de la institución fijará la adscripción, obligaciones y atribuciones de los funcionarios y empleados que la integren, entre los cuales se incluirá la Fiscalía especializada en combate a la Corrupción; asimismo establecerá centros especializados en mecanismos alternativos de solución de controversias y determinará los casos que requieran supervisión judicial.

El Procurador General de Justicia, deberá rendir al Congreso del Estado, un informe anual respecto a las acciones y resultados de la institución a su cargo.

En tanto que la norma secundaria que establece la estructura y organización de las instituciones previstas en los preceptos de la constitución local transcritos, que actualmente se encuentra vigente, se denomina Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo, la cual se promulgó el 26 de febrero de 2015, estableciéndose en su transitorio único, su entrada en vigor al día siguiente. Esta ley define la institución del Ministerio Público en el artículo 6, como una institución de buena fe, única, indivisible, independiente y autónoma, que representa al interés social en el ejercicio de las atribuciones legales, a la que compete: la investigación y persecución de los delitos del orden común y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales; solicitar las medidas cautelares contra los imputados; buscar y presentar medios de prueba que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurar que los juicios en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas o medidas de seguridad, e intervenir en todos los asuntos que la ley determine; de conformidad con la Constitución, la Constitución del Estado y el Código Nacional.

Asimismo, la citada ley orgánica prevé en el artículo 28, la integración de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán, con agentes del Ministerio Público, agentes de investigación y análisis (antes policías ministeriales), peritos, así como con el personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

A su vez, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 21 de mayo de 2015, establece en el artículo 4º, la estructura para dicha dependencia, integrada por: el Procurador; la Coordinación General de Fiscalías



Regionales²⁸; la Fiscalía de Atención Especializada a Delitos de Alto Impacto; la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos de Violencia Familiar y de Género; el Centro de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias; la Unidad Especializada de Combate al Secuestro; la Fiscalía Anticorrupción; la Coordinación General de Servicios Periciales; la Agencia de Investigación y Análisis; la Dirección General Jurídica y de Derechos Humanos; la Unidad de Servicios de Inteligencia; la Dirección General de Atención a Víctimas; la Dirección General de Asuntos Internos; la Dirección General de Tecnologías de la Información; Planeación y Estadística; la Dirección General de Administración; el Instituto de Capacitación y Profesionalización; Subdirecciones; Jefaturas de Departamento; y, las demás áreas creadas por el Procurador en razón de las necesidades del servicio; precisándose a su vez las direcciones, secretarías y unidades dependientes de las citadas áreas.

En este orden, se tiene que todas las personas que desempeñan la titularidad de las áreas ya precisadas, o cualquier cargo o función dentro de la Procuraduría General de Justicia en el Estado, tienen el carácter de servidores públicos y por tanto se encuentran sujetos a responsabilidades administrativas.

Además, sus derechos como trabajadores se encuentran regidos por el derecho burocrático y por el derecho administrativo, dependiendo de la función que realicen en dicha dependencia. Será de naturaleza laboral - burocrática, tratándose de los servidores públicos que realicen funciones eminentemente administrativas, de modo que su relación con el Estado se regirá por las disposiciones de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus municipios. En tanto que quienes desempeñen cargos como agentes del ministerio público, peritos, agentes de investigación y análisis, o desempeñen funciones policiales, dentro de la Procuraduría General de Justicia, se encuentran sujetos al régimen de excepción de derechos previsto en el artículo 123, apartado B, fracción

²⁸ Integradas todas por: 1. Dirección Regional de Carpetas de Investigación; 2. Dirección Regional de Litigación; 3. Dirección Regional de Investigación y Análisis; y, 4. Enlace Administrativo. Además de una Jefatura de Agentes del Ministerio Público en la Fiscalía Regional de Morelia; y Agencia del Ministerio Público especializada para Pueblos Indígenas en las Fiscalías Regionales de Zamora y Uruapan



XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, excluyéndolos de los derechos laborales y sujetándolos a sus propias leyes, de lo que deriva que sean de naturaleza administrativa –y no laboral- las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos que realizan funciones de investigación, prevención y reacción en el ámbito de seguridad pública y de prevención y persecución del delito.

En este sentido se ha pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, efectuando una diferenciación respecto de la naturaleza laboral en unos casos y administrativa en otros, de las relaciones de los servidores públicos que integran las dependencias de seguridad pública y procuración de justicia, en la Jurisprudencia con número de tesis 2a./J. 67/2012 (10a.), de la Décima Época, en materia laboral, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 1, en la página 957, del rubro y texto siguientes:

TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. NO ESTÁN SUJETOS AL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN DE DERECHOS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL, POR LO QUE LA RELACIÓN QUE MANTIENEN CON AQUÉLLAS ES DE NATURALEZA LABORAL. *De la interpretación del artículo referido, en relación con el numeral 73 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se advierte que el régimen de excepción de derechos previsto en el precepto constitucional, sólo es aplicable a los miembros de las instituciones policiales que realicen la función de policía y que estén sujetos al Servicio Profesional de Carrera Policial; en consecuencia quienes, aun perteneciendo a dichas instituciones (trabajadores administrativos) no realicen funciones similares a las de investigación, prevención y reacción en el ámbito de seguridad pública y no estén sujetos al sistema de carrera policial, mantienen una relación de naturaleza laboral con tales instituciones, la cual se rige en términos de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

En el mismo sentido, resulta ilustrativa la tesis de Jurisprudencia número 1a./J. 106/2010, correspondiente a la Novena Época, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia Administrativa, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIII, de enero de 2011, página 372, que señala:

POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. SUS AGENTES PERTENECEN CONSTITUCIONALMENTE A UN RÉGIMEN ESPECIAL DONDE NO PUEDE RECLAMARSE LA POSIBLE AFECTACIÓN A DERECHOS LABORALES COMO EL DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO O CARGO O INMUTABILIDAD DE LAS CONDICIONES DE PERMANENCIA. *Los agentes de la policía federal ministerial*



son empleados públicos nombrados mediante actos condición, que por virtud del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron excluidos de los derechos laborales de los trabajadores del Estado, pero particularmente carecen del derecho a la estabilidad en el empleo y de la inmutabilidad de toda condición de ingreso o permanencia en el cargo, medida constitucional que se adoptó en congruencia con los principios del derecho internacional en la materia, particularmente en los artículos 9, punto 1, del Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, aprobado el 17 de junio de 1948; y 1, puntos 2 y 3, del Convenio 151 sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública aprobado el 27 de junio de 1978, ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en los que se recomendó la no inclusión como trabajadores estatales de militares, marinos, cuerpos de seguridad pública en los derechos laborales, como también se les excluyó de los derechos de estabilidad por las características peculiares de sus servicios públicos cuyo objeto es el establecimiento del orden, la estabilidad y defensa de la nación, o para su imagen interna, cuyo control requiere de una rígida disciplina jerárquica de carácter administrativo, una constante vigilancia y una movilidad de los cargos y servidores públicos en razón de las necesidades que se susciten para el Estado y que representa una medida de orden constitucional a la fecha y que reconoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia del Tribunal en Pleno P./J. 24/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, de rubro: "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.". De todo lo anterior se sigue que la relación jurídica entre el Estado y un agente del servicio público de seguridad no es de trabajo, ni siquiera la que corresponde a un empleado de confianza como lo establece la jurisprudencia de la Segunda Sala del alto tribunal 2a./J. 14/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 352, de rubro: "POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA.", por lo cual no pueden reclamar la posible afectación a derechos de estabilidad laboral ni la inmutabilidad de las condiciones de subsistencia de su nombramiento.

Conforme a lo expuesto y atendiendo a la línea de investigación de esta tesis, se excluye el estudio de las relaciones de tipo laboral, de los trabajadores de la Procuraduría General de Justicia del Estado, abordándose exclusivamente las de carácter administrativo de quienes desempeñan en dicha dependencia los cargos de agentes del ministerio público, agentes de investigación y análisis, peritos o quienes realicen funciones sustantivas en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo.



2.2.1 Definición de servidores públicos

Los servidores públicos constituyen el recurso humano que integra y hace funcionar a la administración pública, en cualquiera de sus tres ámbitos: municipal, estatal o federal.

Al respecto, Sergio Monserrit Ortiz Soltero, señala que *“se debe considerar como Servidor Público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.”*²⁹

De modo que el servidor público constituye una calidad específica que adquiere una persona por virtud de estar desempeñando un cargo, empleo o función en la administración pública. En este sentido, apunta Arturo García Torres, que *“la incorporación del individuo en el ámbito de la función pública se origina esencialmente con el otorgamiento del cargo a través de su nombramiento, contrato, designación o elección, y su aceptación (...) por efectos de la incorporación a la función pública, el individuo queda inmerso en el órgano del Estado como parte esencial de él y, por lo tanto, sujeto a una serie de obligaciones y derechos que integran sus estatus”*³⁰, y es a partir de ese momento que el individuo acepta sujetarse a las normas preexistentes que rijan el eficaz y correcto desempeño del servicio público, estableciendo derechos y obligaciones a quienes ostentes dicho carácter –de servidor público-.

Refiriéndonos específicamente a los servidores públicos materia de esta investigación, encontramos que dentro de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán, son principalmente los agentes del ministerio público, los

²⁹ Monserrit Ortiz Soltero, Sergio, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, México, editorial Porrúa, 2007, p. 5.

³⁰ García Torres, Arturo, *Responsabilidades de los Servidores Públicos. Poder Judicial de la Federación*, México, editorial Porrúa, 2008, pp. 3 y 4.



peritos y los agentes de investigación y análisis, quienes desempeñan funciones relacionadas con la persecución del delito ante tribunales y demás tareas sustantivas relacionadas con la procuración de justicia, por lo que se estima oportuno definir dicho cargos e instituciones.

El Ministerio Público es definido en el Diccionario Jurídico Mexicano, como la *“institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, y finalmente, como consultor y asesor de los jueces y tribunales.”*³¹

Asimismo, el artículo 6 de la ley orgánica que regula en el estado a la Procuraduría General de Justicia, define al ministerio público como una institución de buena fe, única, indivisible, independiente y autónoma, que representa al interés social en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución federal, local, y los demás ordenamientos aplicables. Y le asigna las funciones siguientes:

- Investigación y persecución de los delitos del orden común y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales;
- Solicitar las medidas cautelares contra los imputados;
- Buscar y presentar medios de prueba que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito;
- Procurar que los juicios en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita;
- Pedir la aplicación de las penas o medidas de seguridad, e intervenir en todos los asuntos que la ley determine;

Por otra parte, un perito es un experto en alguna ciencia, técnica o arte, cuya función es emitir los resultados del examen que practique a personas, hechos u objetos, cuya naturaleza requiera de conocimientos especializados en alguna rama o tema.

³¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, 10ª edición, México, editorial Porrúa e Instituto de Invetigaciones Jurídicas, 1997, t. I-O. pp. 185.



Respecto a estos servidores públicos la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo, señala en el artículo 11 que los peritos dilucidarán las cuestiones técnicas, artísticas o científicas que les plantee el Ministerio Público, y tendrán la intervención que señala el Código Nacional y demás normas aplicables. También les corresponde orientar y asesorar al Ministerio Público, cuando así se les requiera, en materia de investigación criminal y apreciación de pruebas, de forma independiente y objetiva. Además de asignarles la función de recolectar la evidencia procediendo a su debido embalaje y preservación, poniendo a disposición del Ministerio Público el material sensible y significativo que resulte de sus intervenciones.

Finalmente, las agentes de investigación y análisis se encuentran bajo el mando y conducción de los agentes del Ministerio Público, son los servidores públicos a los que se encomienda la investigación de los delitos, como acontecía con la antes denominada Policía ministerial e investigadora.

De conformidad con el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo, les corresponde recabar los indicios, evidencias y datos de prueba que acrediten la participación de los imputados en hechos que las leyes señalen como delito.

2.2.2 Responsabilidades Administrativas

El término *responsabilidad* es definido por el diccionario de la Real Academia de la lengua de la Real Academia Española, como: a) Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal; b) Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible error en cosa o asunto determinado; c) Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.

La relación subjetiva del individuo con el Estado genera para el servidor público una situación jurídica que se refleja en dos ámbitos legales, el laboral (al establecerse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un



apartado específico –apartado B del artículo 123- que regula las relaciones del trabajador frente al Estado-patrón) y el disciplinario, como ya se apuntó previamente.

Adicionalmente cabe señalar que en el marco jurídico mexicano, se establece un sistema de responsabilidades, que comprende la de orden civil, penal, administrativa o política, de modo que la actuación irregular e ilegal del servidor público puede originar una o más tipos de responsabilidades.

La responsabilidad penal se actualiza cuando la actuación del servidor público se adecúa a algún tipo penal, esto es, que su conducta se encuentre tipificada como un delito en las leyes penales. Algunos de los delitos previstos en las normas penales, que establecen que el sujeto activo necesariamente debe tener la calidad de servidor público, son: ejercicio indebido de servicio público; abuso de autoridad; desaparición forzada de personas; coalición de servidores públicos; concusión; intimidación; uso indebido de funciones; ejercicio abusivo de funciones; tráfico de influencia; cohecho; peculado; enriquecimiento ilícito; anticipación, prolongación y abandono de funciones públicas; infidelidad en la custodia de documentos; delitos contra la administración de justicia cometidos por servidores públicos.

En tanto que la responsabilidad civil del funcionario público se traduce en la obligación de reparar el daño que hubiera causado con su actuación irregular, frente a la persona perjudicada, a diferencia de la responsabilidad penal en que se responde frente a la sociedad representada por el Estado. De modo que este tipo de responsabilidad se produce por hechos o actos realizados por el servidor público en ejercicio de sus funciones, que causen daños a algún particular, y cuya carga de repararlos recae en el servidor público en cuanto persona física.

La responsabilidad política se impone mediante juicio político a los servidores públicos enunciados en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. Estos servidores públicos son: los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los



Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Asimismo, los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, por disposición constitucional, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Conforme a lo anterior, es claro que no todos los servidores públicos podrían incurrir en la responsabilidad política, sino únicamente los ya señalados, los cuales dado el rango que tienen se considera que su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales.

Luego, la responsabilidad administrativa “*se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública*”³².

³² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1990, pp. 49-50.



En otras palabras, se actualiza este tipo de responsabilidad, cuando los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, su conducta contraviene alguna de las obligaciones que les imponen las leyes que regulan su función, dejando de salvaguardar los principios que deben regir en el servicio público, como son los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

El ámbito disciplinario o de responsabilidades de los servidores públicos, apunta García Torres, que *“se produce por el estado especial de sujeción del servidor público hacia el ente público, derivado de su particular posición, en tanto que participa en el ejercicio del poder, lo que implica una potestad pública a favor del Estado con el objeto de lograr la preservación del orden y con ello el cumplimiento de sus fines con miras a la satisfacción del interés general que constituye su fin último.”*³³

Conviene referir, que una forma indirecta de control del poder público es el sufragio, ya que los ciudadanos tienen la posibilidad de evaluar el desempeño de sus gobernantes en las elecciones, al otorgar el voto que permita a un partido político o funcionario mantener posiciones o reprobando su gestión y otorgándolo a otra propuesta, generando la alternancia en el poder. Sin embargo, dicho medio de control únicamente afecta a los servidores públicos electos y no así al resto de la burocracia o servidores públicos que adquieren el cargo por nombramiento o contrato, pero que en su desempeño realizan actos de autoridad y colaboran en la conducción y ejercicio del poder público. De ahí que resulte necesario el establecimiento de normas que permitan además de supervisar el desempeño, establecer procedimientos en que se garantice el respeto a los derechos del servidor público en la investigación y determinación de su responsabilidad y en los casos que corresponda, puedan imponerse sanciones ejemplares y proporcionales, surgiendo de este modo el derecho disciplinario.

En este orden es importante precisar el régimen de responsabilidades al que están sujetos los servidores públicos, porque como apunta la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, *“esta diversidad de aspectos jurídicos en las relaciones*

³³ *Idem.*



que los servidores públicos desarrollan en lo fáctico, implica necesariamente la distinción de los actos u omisiones de acuerdo a su naturaleza para determinar la aplicación del procedimiento que corresponda y, por consecuencia, la legislación que resulta aplicable al hecho concreto.”³⁴. La naturaleza del acto definirá la norma sustantiva que le regula y las normas procesales a las que se sujeta, por ende, el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver las controversias derivadas de dichas relaciones jurídicas.

Finalmente, cabe señalar que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán, establece en el artículo 47, que: “*Cuando el servidor público que forme parte del servicio de carrera incurra en alguna responsabilidad en el desempeño de sus funciones, el órgano interno de control podrá determinar su destitución de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios.*”; precepto que además de establecer como sanción la destitución por incurrir en responsabilidad administrativa, precisa el órgano competente para instaurar y resolver procedimientos administrativos de responsabilidades y la norma aplicable para tal efecto –la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios-.

2.2.3 Sanciones Administrativas

La sanción parte de que puede controlarse la conducta humana de un individuo por medio de la amenaza de que se le infligirá un mal en caso de que realice una conducta no deseada. Se llama sanción al mal eventual o condicional al que está expuesto el sujeto, por disposición de ley, cuando incumple ésta. En este

³⁴ *Participación de la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en la inauguración del ciclo de conferencias organizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con motivo de la publicación de la nueva Ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en el auditorio de la misma secretaría, en la Ciudad de México, el 21 de mayo de 2002.*



orden, podemos afirmar que las finalidades de las sanciones son de tres clases: retributivas, intimidatorias, o compensatorias del daño producido por el acto ilícito³⁵.

Jeremy Bentham en su obra *Of Laws in General* se plantea el problema de la eficacia del Derecho en relación con la aplicación de la fuerza, abordando el tema de la sanción y señalando al respecto que las únicas fuerzas, por las cuales la voluntad humana se ve influenciada son los motivos, que considerados en su conjunto, pueden distinguirse según las fuentes de las que surgen, y a estas fuentes les da el nombre de sanciones.³⁶ Este autor sostiene que el Derecho es eficaz por virtud de la sanción que constituye el mejor y más fuerte motivo para que la persona obedezca las normas jurídicas. De modo que vista la sanción en su aspecto negativo, identificable con la pena, en combinación con la doctrina utilitarista, solo se justifica su imposición atendiendo a las consecuencias positivas que pueda conllevar, ya que al ser la pena un mal su aceptación dependerá de si el grado de su iniquidad intrínseca excede o no de la bondad de los efectos que surte sobre su destinatario o el conjunto de la sociedad.³⁷

Por su parte, respecto a la sanción jurídica, Hans Kelsen en su obra *Teoría Pura del Derecho*, refiere: “*En una regla de derecho la consecuencia imputada a la condición es un acto coactivo que consiste en la privación, forzada si es necesario, de bienes tales como la vida, la libertad o cualquier otro valor, tenga o no contenido económico. Este acto coactivo se llama sanción. En el marco de un derecho estatal la sanción se presenta bajo la forma de una pena o de una ejecución forzada. Es la reacción específica del derecho contra actos de conducta humana calificados de ilícitos o contrarios al derecho, es, pues, la consecuencia de tales actos*”³⁸.

³⁵ Cfr. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM, t. VI, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 361

³⁶ Cfr. Solanes Corella, Ángeles. Artículo: *El camino de la ética a la política: la sanción en Jeremy Bentham y John Stuart Mill*. Revista *Anuario de filosofía del Derecho*, España, editores Ministerio de Justicia, Boletín Oficial del Estado y Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política, 2006, número 23, p. 134.

³⁷ *Ibidem* p. 136.

³⁸ Cuneo Macchiavello, Andrés, *Materiales para un estudio del fenómeno jurídico*, 2ª edición, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1974, p. 108.



Cabe advertir como elementos del concepto kelseniano de sanción jurídica: la coercitividad –es un acto de fuerza, que ha de aplicarse aun en contra de la voluntad de la persona a quien se dirige-; tiene como objeto la privación de un bien; debe estar autorizado por una norma jurídica e imponerse por quien esté expresamente facultado para ello en la norma; debe ser consecuencia de una conducta humana considerada en la norma como socialmente dañina.

Norberto Bobbio en su obra *Teoría de la norma jurídica* define a la sanción en general, como la acción que se cumple sobre la conducta no conforme para anularla o, por lo menos, para eliminar sus consecuencias dañosas³⁹. Y específicamente, al referirse a las sanciones jurídicas, las explica como el conjunto de medidas establecidas en un ordenamiento jurídico para reforzar su observancia y remediar su inobservancia, atribuyéndoles como características se *externas* –proviene de otros- e *institucionalizadas* –reconocidas en la norma-, esto es, que constituyen respuestas del grupo social reguladas en las normas que prescriben conductas.

Ahora bien, como se apuntó ya, todos los servidores públicos se encuentran sujetos a un régimen disciplinario que tiene por objeto, vigilar el adecuado funcionamiento de la función pública, por virtud del cual pueden ser sancionados por la comisión de faltas administrativas.

La sanción constituye un castigo que se impone al servidor público que infringe las normas que rigen la función pública que desempeña, las cuales pueden ser leves o fuertes dependiendo a su vez de la gravedad de la falta, y que persiguen una doble finalidad, una preventiva para el infractor y frente al resto de los servidores públicos que puedan escarmentar en cabeza ajena, y otra disuasiva mediante el escarmiento de quién resintió el castigo y no quiera volver a sufrirlo.

La naturaleza de estas sanciones es administrativa y no de carácter penal o judicial, toda vez que son impuestas por órganos administrativos, en ejercicio de su potestad disciplinaria, y previa sustanciación de un procedimiento de la misma naturaleza. De modo que podemos identificar como características de las sanciones

³⁹ Cfr. Bobbio, Norberto. *Teoría General del Derecho*. Madrid, editorial Debate, 1991, p. 118



disciplinarias, que son impuestas únicamente a los servidores públicos por violación a las normas que regulan la función pública y que se aplican internamente, esto es, por la propia administración pública.

Las sanciones generalmente previstas en las leyes que integran el derecho disciplinario en México, a imponerse a servidores públicos por faltas administrativas, son: apercibimiento, amonestación, suspensión temporal del cargo o empleo, destitución, sanción económica, inhabilitación temporal.

El apercibimiento se identifica como una prevención especial o una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir una conducta indebida.⁴⁰ Para la Real Academia Española el sentido jurídico de la palabra apercibimiento, consiste en la “*corrección disciplinaria que consiste en anotar una infracción al culpable y que en caso de que se repita dará lugar a una sanción más grave*”. Esta es la sanción más leve contemplada en el derecho disciplinario.

La amonestación constituye una llamada de atención que implica en cierta forma una advertencia para que no incurra de nueva cuenta en responsabilidad. Tanto en la doctrina como en algunas legislaciones se le asignan dos modalidades a esta sanción, que sea pública o privada, la primera cuando la autoridad sancionadora la emite haciéndola del conocimiento general y la segunda cuando únicamente se comunica al sujeto sancionado.

La suspensión temporal del cargo o empleo, consiste en separar por un periodo determinado al servidor público de su empleo, cargo o comisión, con la consecuente falta de pago del salario durante dicho periodo.

En tanto que la destitución es la separación definitiva del servidor público de su empleo, cargo o comisión, dejándose sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídica entre el servidor público y el Estado.

La sanción económica, constituye un castigo pecuniario, generalmente vinculado a la reparación del daño y perjuicios causados al erario público derivados de la responsabilidad administrativa del servidor público, de modo que su

⁴⁰ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 32, p. 103.



cuantificación tendrá como base el monto de dicha afectación causada con su actuar.

La inhabilitación es la sanción administrativa más fuerte prevista en el derecho disciplinario, que consiste en la privación temporal para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno, de modo que constituye un impedimento absoluto para laborar en la función pública por un tiempo determinado, aunado a que dicha sanción lleva implícita la destitución del servidor público en los casos en que es impuesta cuando este se encuentra desempeñando en empleo, cargo o comisión en el gobierno.

2.2.4 Profesionalización de los elementos de la Procuraduría General de Justicia del Estado

La profesionalización de los servidores públicos se ha efectuado en México a través de la implementación del servicio de carrera, previsto y regulado en el orden jurídico con la finalidad de contribuir a fortalecer la capacidad de gobernar, mediante el establecimiento de procesos con criterios claros y objetivos para el ingreso al servicio público, de sistemas de capacitación y actualización continuos, con estímulos como la estabilidad en el empleo, un sistema de incentivos y promociones, y con la implementación de criterios de calidad, eficiencia y obtención de resultados en todas las áreas de la función pública.

Rafael Martínez Puón señala que el antecedente más inmediato en la Procuraduría General de la República sobre el tema del servicio civil de carrera, es el Reglamento de Carrera del Ministerio Público Federal del 17 de mayo de 1993, que establecía una serie de disposiciones que definían y regulaban la carrera, sin que dicha norma lograra los resultados deseados, ya que en la práctica se observaba una inconsistencia en el cumplimiento de las reglas que involucraban el desarrollo del personal ministerial.⁴¹ Por tanto, han continuado los intentos de profesionalización del personal de las instituciones de procuración de justicia, entre

⁴¹ Cfr. Martínez Puón, Rafael. *La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectivas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, p. 160.



los que se pueden citar: la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su reglamento, de 1996, en el que se reguló expresamente el servicio civil de carrera del personal sustantivo de la citada dependencia, así como las reglas y requisitos de ingreso y permanencia a la misma; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República promulgada en diciembre de 2012, que también regulaba el Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal; posteriormente en la respectiva ley orgánica publicada el 19 de mayo de 2009 en el Diario Oficial de la Federación, se establecieron las reglas del servicio profesional de carrera ministerial, policial y pericial.

La profesionalización de la función pública no es un tema exclusivo de las instituciones encargadas de la procuración de justicia, más bien, éstas como parte de la administración pública incluyen este tipo de sistemas de servicio civil de carrera, que contribuyen a la construcción y mantenimiento de la democracia y al fortalecimiento de la esfera pública.

No debe perderse de vista que una institución es lo que sus integrantes hacen de ella, de modo que un gobierno con malos gobernantes es un mal gobierno, del mismo modo que una dependencia será ineficaz y corrupta en la medida que lo sean los funcionarios que ahí se desempeñen, de ahí que es una exigencia y una necesidad el profesionalizar y establecer medidas disciplinarias que inhiban y castiguen actos contrarios a los principios que deben regir en la función pública.

En Michoacán, la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo, define en el artículo 38 el servicio de carrera como el *“conjunto de procesos tendientes a generar bases y condiciones para el crecimiento y desarrollo profesional y humano del personal de la Procuraduría, cuya finalidad es la de propiciar la estabilidad basada en el rendimiento y el cumplimiento legal de sus funciones dentro de la institución, así como reforzar el compromiso ético, sentido de pertenencia e identidad institucional de dicho personal.”*. Específicamente los procesos que comprende el servicio de carrera de la Procuraduría General de Justicia del Estado, son los de: reclutamiento, formación inicial e ingreso; formación permanente y alta especialización; evaluación del desempeño y de competencias profesionales; certificación y control de



confianza; establecimiento de estímulos, promociones y ascensos; y, fomento al desarrollo humano.

A dichos procesos pueden integrarse los agentes del Ministerio Público, los peritos y los agentes de investigación y análisis.

2.2.5 Certificación y control de confianza de los agentes del Ministerio Público, agentes de investigación y análisis, peritos o con funciones sustantivas en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo

Por otra parte, dada la importancia del papel que desempeñan los elementos de seguridad pública y procuración de justicia, y los grandes pendientes y deficiencias que en ese tema hemos tenido durante mucho y tiempo y que subsisten hoy en día en nuestro país, se establecen en aras de fortalecer la seguridad pública de nuestro país a través de personal confiable, mecanismos adicionales a los del sistema civil de carrera, para el ingreso y permanencia del servicio, que implica la constante evaluación del personal y control de su desempeño en este tipo de instituciones y dependencias, para asegurar que cumplen con el perfil idóneo y necesario para desempeñar el cargo, como en el caso que nos interesa, de los agentes del Ministerio Público, agentes de investigación y análisis, peritos o personal con funciones sustantivas en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo; lo que se realiza a través de la evaluación, certificación, acreditación y control de confianza.

Estas disposiciones surgieron con motivo del Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza aprobado el 28 de noviembre de 2008 por el Consejo Nacional de Seguridad Pública⁴² (instancia superior de coordinación y de definición de las políticas públicas en materia de seguridad pública) y ratificado por la Comisión Permanente de Certificación y Acreditación, el 4 de febrero de 2010,

⁴² Es el órgano superior del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y es presidido por el Presidente de la República, e integrado por los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y el Secretario Ejecutivo del SNSP.



mediante el cual se establecen los ejes para la operación, consolidación, certificación de los centros de evaluación y control de confianza, de sus procesos y de su personal, así como para alinear de manera homogénea la aplicación de las evaluaciones de control de confianza y las acciones de capacitación del personal responsable de estos procesos.

Cabe precisar que el documento de referencia, por sus características y contenidos está clasificado como “reservado” en términos del artículo 13, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; sin embargo, de acuerdo a la información proporcionada por el propio Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁴³, en dicho modelo se precisan los contenidos siguientes:

- Criterios mínimos para la evaluación y control de confianza de los servidores públicos.
- Normas y procedimientos técnicos para la evaluación de los servidores públicos.
- Los protocolos de actuación y procedimientos de evaluación de los centros de evaluación y control de confianza, que comprende información de organización y operación interna de dichos centros, brindándoles elementos generales que sirvan de base para el inicio de una operación bajo un esquema homologado.
- Las políticas de operación de los centros de evaluación y control de confianza: Estructura, perfiles de puestos, procedimientos, mecanismos de operación y capacitación.
- Los criterios conforme a los cuales los centros de evaluación y control de confianza deberán aplicar los procedimientos de evaluación.

La homogenización de los procesos de evaluación, acreditación y control de confianza, se estableció a nivel constitucional en el artículo 21, al establecer que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deben coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y

⁴³<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/174/1/images/Modelo-Nacional-de-Evaluacion-y-Control-de-Confianza.pdf>



conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual, en términos del artículo 7º de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tiene como atribuciones: formular y evaluar las políticas y estrategias en materia de seguridad pública; proponer y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia; regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, permanencia, evaluación, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de Seguridad Pública; determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública; determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública; entre otras.

En cumplimiento al Sistema Nacional de Seguridad Pública, en Michoacán se creó y acreditó en 2011 el Centro Estatal de Certificación, Acreditación y Control de Confianza como un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y de gestión, coordinado por el Secretariado Ejecutivo y con domicilio en la capital del estado.

Las evaluaciones previstas en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, a practicarse al personal de seguridad pública, privada y auxiliar, así como de procuración de justicia, son: exámenes psicológicos, poligráficos, médicos, toxicológicos y de investigación socioeconómica.

La evaluación psicológica busca conocer e identificar las características de personalidad, inteligencia y habilidades generales del personal evaluado. El examen poligráfico permite detectar a través de reacciones psicofisiológicas si el evaluado se conduce con veracidad en la información que proporciona. El examen médico se realiza para conocer el estado general de salud, detectar alguna enfermedad o padecimiento que impida desempeñar adecuadamente la función pública. El toxicológico, determina si el servidor público ha ingerido o ingiere sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares. Y la



investigación socioeconómica permite verificar la congruencia en la información proporcionada y documentación presentada, con el fin de analizar si el entorno en el cual se desarrolla el servidor público se apega a los principios que rigen a la institución⁴⁴.

Si bien el proceso de evaluación, acreditación y certificación de los agentes del Ministerio Público, agentes de investigación y análisis, peritos o personal con funciones sustantivas en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo, es una cuestión positiva que abona a la profesionalización de esa dependencia y que busca repercutir en los resultados de la procuración de justicia del estado, es claro también que implica la depuración de las actuales instituciones, eliminando todos los elementos nocivos en base a los resultados que arrojen las evaluaciones que realice el Centro Estatal de Certificación, Acreditación y Control de Confianza, esto es, dándolos de baja de la dependencia.

Procedimiento de profesionalización de la Procuraduría General de Justicia que aun cuando es sumamente necesario, no está exento de errores y vicios en su implementación y desarrollo, que repercutan en los derechos de las personas que desempeñan los cargos de agentes del Ministerio Público, agentes de investigación y análisis o peritos, y los cuales no tienen por qué menoscabarse so pretexto del orden público e interés social de contar con una Procuraduría General de Justicia eficiente, capaz y honesta, ya que se corre el riesgo de no lograr esto último y sí sacrificar lo primero.

Por tanto, es sumamente importante que en la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el estado, subsistan las instancias jurisdiccionales idóneas que permitan garantizar los derechos sustantivos de los particulares que desempeñen cargos como agentes del Ministerio Público, peritos o agentes de investigación y análisis, y en las cuales pueda exigir el reconocimiento de sus derechos y demandar la nulidad de los actos ilegales que puedan generarse en los procedimientos de baja, remoción o separación del cargo, por no acreditar los exámenes de control de confianza.

⁴⁴ Portal de la Procuraduría General de la República, apartado de transparencia, <http://www.pgr.gob.mx/Transparencia/Paginas/Evaluacion-y-Control-de-Confianza.aspx>



2.3 El derecho humano de acceso a la justicia

El acceso a la justicia puede explicarse como la posibilidad de toda persona, independientemente de su condición económica, social, cultural o de otra naturaleza, de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos y restitución de los derechos protegidos de los cuales es titular.

Desde mi punto de vista, este derecho humano es de los más relevantes porque precisamente a través de la administración de justicia se define la vigencia de los derechos fundamentales en las sociedades contemporáneas, y lo que prueba si las libertades y garantías enunciadas en los diferentes instrumentos de derecho internacional tienen real aplicación en los ámbitos internos e internacionales de protección o no.

Ovalle Favela define el derecho a la tutela jurisdiccional como *“el derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder a tribunales independientes e imparciales, con el fin de plantear una pretensión o defenderse de ella, a través de un proceso justo y razonable, en el que se respeten los derechos que corresponden a las partes; así como para que dichos tribunales emitan una decisión jurisdiccional sobre la pretensión o la defensa y, en su oportunidad, ejecuten esa resolución.”*⁴⁵

Por su parte, Jesús González Pérez en su libro *El derecho a la tutela jurisdiccional* refiere que el derecho a la tutela jurisdiccional implica que un órgano jurisdiccional atienda las pretensiones que deduzca una persona contra otra, a través de un proceso con unas garantías mínimas, y distingue tres momentos distintos a los efectos de la tutela jurisdiccional: (1) el acceso mismo a la justicia, (2) la sustanciación del proceso que permita la defensa efectiva de los derechos y la

⁴⁵ Ovalle Favela, José. *Garantías Constitucionales del Proceso*. 2ª edición, México, editorial Oxford University Press, 2002, p. 414.



obtención de solución en un plazo razonable, y (3) el derecho a la plena ejecución de esa solución –sentencia-.⁴⁶

En tanto, el autor Juan Carlos Benalcázar Guerrón, refiere cinco garantías procesales mínimas que exige el derecho a la tutela judicial efectiva, a saber:

“a) La imparcialidad de juez es una garantía mínima que debe brindar la jurisdicción y que exige todo proceso, por la misma naturaleza de sus fines. Lo contrario -la parcialidad- significa arbitrariedad manifiesta, con la consiguiente imposibilidad de decir lo que en autentico derecho corresponde a las partes. Es por demás evidente que éstas circunstancias impiden la efectividad de la tutela judicial, ya que tachan la idoneidad de quien está llamado a prestarla. Por lo demás, la necesidad trascendental de la imparcialidad explica la posibilidad de recusación y el deber de excusa.

b) En lo que se refiere a la celeridad-o calidad de expedita- que debe caracterizar a la administración de justicia, mayor comentario no merece este contenido de una tutela judicial que quiera calificarse de efectiva, pues es evidente que la falta de oportunidad o demora en la resolución de una controversia no constituye una solución a las necesidades de justicia que exigen los ciudadanos.

c) En cuanto a la necesidad de defensa, el derecho a la tutela judicial efectiva exige que la composición de la litis contenga un adecuado elemento de contradicción que brinde al juez un cabal conocimiento de la realidad. Se trata de oír a las partes, de permitirles probar sus asertos y de dar consideración a sus afirmaciones y elementos probatorios.

d) Un tercer aspecto que contempla el derecho a la tutela judicial efectiva es el que impone el cumplimiento ineludible de los fallos judiciales. Propiamente, ninguna tutela judicial puede calificarse de efectiva si el fallo recaído en un proceso no se cumple, situación que niega por completo la realización de la justicia por lo que el legislador debe otorgar los suficientes poderes de ejecución a los jueces y prever mecanismos suficientes para que los fallos se acaten en debida forma. Este deber de acatar los fallos judiciales presenta una particular problemática cuando el condenado es el Estado, pues quien ostenta poder público tiene todos los mecanismos de elusión imaginables y, verdaderamente, no se tienen los mismos instrumentos de ejecución con los que se cuenta en el caso de los particulares.

e) Por último, cabe resaltar que el derecho a la tutela judicial efectiva impone que las sentencias y actos procesales decisorios-verbigracias los autos- sean debidamente motivados en derecho y que resuelvan en su totalidad los asuntos sometidos al conocimiento del juez.”⁴⁷

⁴⁶ Cfr. González Pérez, Jesús. *El derecho a la tutela jurisdiccional*. Madrid, editorial Civitas, 1984, pp. 29, 40 y 41.

⁴⁷Benalcázar Guerrón Juan Carlos. *La ejecución de la sentencia en el proceso contencioso administrativo*. México, Editorial Novum, 2011, p.40



En este orden, es dable concluir que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva comprende cuatro aspectos fundamentales:

- 1º. La posibilidad real de acceder a los órganos jurisdiccionales;
- 2º. El respeto a un debido proceso;
- 3º. La obtención de una resolución de forma pronta y expedita; y,
- 4º. La efectiva ejecución de lo resuelto por el órgano jurisdiccional.

Adicionalmente a lo expuesto, Juan Vrsalovic, asimila el derecho del individuo de acceso a la jurisdicción con la prestación de un servicio a cargo del Estado, y bajo esa óptica apunta como factores para lograr la concreción de ese derecho, su disponibilidad material que implica la accesibilidad horaria (horarios de atención adecuados), la accesibilidad económica (servicio con el menor costo posible) y la accesibilidad física (órganos jurisdiccionales en los lugares a los que se pueda llegar con mayor prontitud y facilidad)⁴⁸.

CAPÍTULO TERCERO

MARCO JURÍDICO

3.1 Regulación constitucional de los derechos de los agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales

En primer término, conviene señalar que el Ministerio Público constituye una institución reconocida a rango constitucional en los artículos 21 y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto vigente dispone lo que sigue:

Artículo 21. *La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.*

⁴⁸ Cfr. Bonilla López, Miguel, "Tribunales, territorio y acceso a la justicia", en Valadés Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (comp.), *Justicia, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, serie Doctrina Jurídica, num. 62, t. I, pp. 267 y 268.



El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) *La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.*

b) *El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.*

c) *La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.*

d) *Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.*

e) *Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.*

**Artículo 102.-**

A. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios. Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.

Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.

II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.

III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.

En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.

Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.

IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.

VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.

Corresponde al Ministerio Público la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados



y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

(...)

De los preceptos legales transcritos se tiene que el Ministerio Público es la institución encargada de la investigación de los delitos con apoyo de policías a su cargo, así como de ejercer la acción penal ante los tribunales, además prevén dichos preceptos la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el que se coordinen entre sí el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, estableciendo bases mínimas a las que se sujeta dicho sistema, tales como: (a) el establecimiento de regulación para la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública; (b) el generar bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública; (c) la formulación de políticas públicas de prevención de delitos; (d) la participación ciudadana en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito y de las instituciones de seguridad pública; y, (e) la restricción de que los fondos de ayuda federal para la seguridad pública aportados a estados y municipios solo se destinen a esos fines.

Asimismo, se establece en el segundo precepto constitucional transcrito, que el ministerio público se organice en un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios, denominado Fiscalía General de la República cuyo titular será designado por el Senado; órgano que remplazará a la actual dependencia del poder ejecutivo federal denominada Procuraduría General que la República.



Además, como se evidencia en el tema desarrollado en el punto 1.1 de esta investigación, cobra especial relevancia en la presente investigación, el contenido del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, por ser el que establece la naturaleza administrativa de las relaciones entre el Estado y quienes desempeñan cargos como agentes del Ministerio Público, peritos o miembros de instituciones policiales, al excluirles del derecho laboral y burocrático y establecer que se regirán por sus propias leyes, además de establecer disposiciones especiales que rigen únicamente para estos gremios, como la posibilidad de separar a dichos servidores públicos de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, además de la tajante prohibición de reincorporarlos al servicio, procediendo exclusivamente la obligación del Estado de pagarle la indemnización y demás prestaciones que tenga derecho, cuando la autoridad jurisdiccional resuelva la ilegalidad de la separación, remoción, baja, cese o terminación del servicio.

De modo que el citado precepto constitucional no establece derechos específicos en beneficio de quienes desempeñen cargos de agentes del Ministerio Público, peritos o miembros de instituciones policiales, sino que establece únicamente que se regirán por sus propias normas, de lo que deriva que las normas secundarias son las que deben establecer como se integrara el sistema de seguridad social correspondiente a estos servidores públicos. Además al establecer la prohibición de reinstalación en el cargo de quienes desempeñen los referidos cargos y hubieran sido separados del mismo, se establece en reparación el derecho a una indemnización -de la que no precisa los términos de su cuantificación- y las demás prestaciones a que tenga derecho por disposición legal.

Sin embargo, existe ya jurisprudencia que puntualiza que la indemnización a que se refiere el precepto constitucional en cita equivale a tres meses del salario integrado, como se advierte específicamente del contenido de la tesis número I.1o.A. J/6 (10a.), correspondiente a la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, Abril de 2015, Tomo II, materia Constitucional, en la página 1620, la cual se considera de aplicación obligatoria a



partir del lunes 20 de abril de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; jurisprudencia que es del tenor siguiente:

SEGURIDAD PÚBLICA. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES RELATIVAS CUYA REMOCIÓN DEL SERVICIO SE DECLARE INJUSTIFICADA, EQUIVALE A TRES MESES DE SALARIO INTEGRADO. *Aun cuando dicho precepto constitucional no precisa cómo debe cuantificarse la indemnización a que se refiere, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que resulta aplicable, por regular supuestos análogos, el artículo 123, apartado A, fracción XXII, de la propia Constitución, puesto que la excepcionalidad del régimen establecido por el legislador constitucional para los integrantes de las corporaciones de seguridad pública, así como la magnitud de las restricciones que implica, obligan a que el desarrollo de sus bases mínimas esté contenido en la propia Norma Fundamental. Luego, si en el segundo precepto no se efectuó distinción alguna sobre los conceptos integrantes del salario, para el efecto de la cuantificación del monto resarcitorio, no es viable llevar a cabo ese ejercicio, conforme al principio que establece que donde la ley no distingue, no ha lugar a distinguir. De lo anterior resulta que la indemnización a que tienen derecho los miembros de las corporaciones de seguridad pública, cuya remoción se declare injustificada, equivale a tres meses de salario integrado, tomando en cuenta, además, que la prohibición de reinstalar al servidor público, aun cuando demuestre que fue separado en forma ilegal, constituye una restricción excepcional a sus derechos que no debe ser agravada sino que, por el contrario, es necesario que la compensación sea lo más amplia posible, sin exceder, desde luego, el contenido de las normas expresas de la propia Carta Magna ni desconocer el régimen de excepción que fue creado. Tal conclusión se corrobora considerando que la propia Suprema Corte ha establecido que el pago de las "demás prestaciones a que tenga derecho" incluye la remuneración diaria ordinaria, los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, subvenciones, haberes, dietas, compensaciones o cualquier otro concepto que percibía el servidor público, por lo que resultaría incongruente sostener que, para cubrir los tres meses de salario, no se deban incluir todos los rubros que obtuvo de forma regular y continua.*

Sobre este punto, cobra también relevancia el reciente criterio emitido en febrero de 2016 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2a. II/2016 (10a.)⁴⁹, apartándose de sus criterios previos, en la que al interpretar los alcances del artículo 123, apartado B, fracción XIII, adiciona al pago de los tres meses de sueldo integrado, el pago de 20 días por cada año laborado,

⁴⁹ Tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, t. I, Febrero de 2016, materia Constitucional, p. 951.



como conceptos integrantes de la indemnización que corresponde a los servidores públicos enunciados en dicho precepto constitucional; la cual reza:

-SEGURIDAD PÚBLICA. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMPRENDE EL PAGO DE 3 MESES DE SUELDO Y DE 20 DÍAS POR CADA AÑO LABORADO [ABANDONO DE LAS TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 119/2011 Y AISLADAS 2a. LXIX/2011, 2a. LXX/2011 Y 2a. XLVI/2013 (10a.) (*)]. En una nueva reflexión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona las tesis indicadas, al estimar que conforme al artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Constituyente otorgó a favor de los servidores públicos enunciados en el referido dispositivo (agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios) el derecho al pago de una indemnización en el caso de que, a través de una resolución emitida por autoridad jurisdiccional competente, se resuelva que su separación o cualquier vía de terminación del servicio de la que fue objeto resulta injustificada; ello, para no dejarlos en estado de indefensión al existir una prohibición absoluta de reincorporarlos en el servicio. Además, de la propia normatividad constitucional se advierte la obligación del legislador secundario de fijar, dentro de las leyes especiales que se emitan a nivel federal, estatal, municipal o en el Distrito Federal, los montos o mecanismos de delimitación de aquellos que, por concepto de indemnización, corresponden a los servidores públicos ante una terminación injustificada del servicio. Ahora bien, el derecho indemnizatorio debe fijarse en términos íntegros de lo dispuesto por la Constitución Federal, pues el espíritu del Legislador Constituyente al incluir el apartado B dentro del artículo 123 constitucional, fue reconocer a los servidores públicos garantías mínimas dentro del cargo o puesto que desempeñaban, sin importar, en su caso, la naturaleza jurídica de la relación que mediaba entre el Estado -en cualquiera de sus niveles- y el servidor; por tanto, si dentro de la aludida fracción XIII se establece el derecho de recibir una indemnización en caso de que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fuere injustificada y, por su parte, en las leyes especiales no se prevén los mecanismos suficientes para fijar el monto de tal concepto, es inconcuso que deberá recurrirse a lo dispuesto, como sistema normativo integral, no sólo al apartado B, sino también al diverso apartado A, ambos del citado precepto constitucional; en esa tesitura, a fin de determinar el monto indemnizatorio a que tienen derecho los agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales debe recurrirse a la fracción XXII del apartado A, que consigna la misma razón jurídica que configura y da contenido a la diversa fracción XIII del apartado B, a saber, el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por el patrón particular o el Estado ante la separación injustificada y sea la ley o, en su caso, la propia Constitución, la que establezca la imposibilidad jurídica de reinstalación. Bajo esas consideraciones, es menester precisar que la hipótesis normativa del artículo 123, apartado A, fracción XXII, que señala que "la ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización", deja la delimitación del monto que por concepto de indemnización deberá cubrirse al trabajador a la ley reglamentaria, constituyéndose en el parámetro mínimo que el patrón pagará por el despido injustificado y, más aún, cuando se le libera de la obligación de reinstalar al trabajador al puesto que venía desempeñando; por tanto,



si la ley reglamentaria del multicitado apartado A, esto es, la Ley Federal del Trabajo, respeta como mínimo constitucional garantizado para efectos de la indemnización, el contenido en la fracción XXII del apartado A en su generalidad, empero, prevé el pago adicional de ciertas prestaciones bajo las circunstancias especiales de que es la propia norma quien releva al patrón de la obligación de reinstalación - cumplimiento forzoso del contrato- aun cuando el despido sea injustificado, se concluye que, a efecto de determinar el monto que corresponde a los servidores públicos sujetos al régimen constitucional de excepción contenido en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Carta Magna, resulta aplicable, como mínimo, el monto establecido en el diverso apartado A, fracción XXII, y los parámetros a los que el propio Constituyente refirió al permitir fuese la normatividad secundaria la que los delimitara. En consecuencia, la indemnización engloba el pago de 3 meses de salario y 20 días por cada año de servicio, sin que se excluya la posibilidad de que dentro de algún ordenamiento legal o administrativo a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal existan normas que prevean expresamente un monto por indemnización en estos casos, que como mínimo sea el anteriormente señalado, pues en tales casos será innecesario acudir a la Constitución, sino que la autoridad aplicará directamente lo dispuesto en esos ordenamientos.

Por otra parte, cabe puntualizar que el propio artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vislumbra dos cuestiones de las que puede derivar la terminación de la relación administrativa existente entre el Estado y quienes desempeñan cargos como agentes del Ministerio Público, peritos o miembros de instituciones policiales, la primera vinculada con la idoneidad de la persona para permanecer en el cargo, esto es, que quien incumpla con los requisitos previstos en las leyes vigentes para mantenerse desempeñando el cargo podrá ser separado del mismo, y la segunda referida a la responsabilidad administrativa en que puedan incurrir quienes desempeñen esos cargos, que puede ser de una gravedad tal que amerite como sanción su remoción. De modo que el primer supuesto se regula por el derecho administrativo –que guarda más afinidad con el derecho laboral y burocrático- y el segundo supuesto con el derecho administrativo disciplinario –que tiene mayor afinidad con el derecho penal-.

No debe perderse de vista, que los servidores públicos, constituyen un sector de la sociedad dentro del estado mexicano, y que si bien las funciones que desempeñan los colocan en un ámbito específico de aplicación de la ley, lo cierto es que subsiste también su calidad de personas y por tanto de sujetos titulares de derechos humanos. De modo que el derecho disciplinario debe integrarse con



disposiciones que se apeguen a los principios de legalidad, debido proceso, presunción de inocencia, proporcionalidad en la imposición de sanciones y en general, el acceso a la justicia de los servidores públicos, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 14, 16 y 17, preceptos que son del tenor literal siguiente:

Artículo 14.- *A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Artículo 16. *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.



La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada.

Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

Artículo 17. *Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.*

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su



servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

Al respecto, afirma Amaya Barón que “*no se puede aceptar que en un régimen jurídico-político que se jacta de ser democrático, los derechos de ciertas minorías, incluso los servidores públicos como tales no tengan reflejado constitucional y legalmente un mínimo de derechos, así como los instrumentos jurídicos para hacerlos efectivos*”⁵⁰.

3.2 Derecho humano de acceso a la justicia ordinaria

El derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos para reclamar la vulneración de los derechos de las personas, implica la obligación de los Estados, por una parte, de no impedir el acceso a esos recursos, y por otra parte, la de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos, esto es, removiendo los obstáculos normativos, sociales o económicos que impidan o limiten la posibilidad de acceso a la justicia.

⁵⁰ Amaya Barón, Mario Ismael. *El procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*. 2ª edición, México, Editorial Ángel, 2009, pág. 27.



Entre las acciones a emprender por el Estado para eliminar de dichos obstáculos que imposibilitan o restringen el acceso a la justicia, se encuentra la implementación de asistencia jurídica gratuita a personas de escasos recursos para su interposición y seguimiento, que evite que la complejidad técnica de los recursos se erija como impedimento para promoverlo.

Los costos del proceso y la localización de los tribunales, son también factores que pueden intervenir en el goce de este derecho, de modo que es importante que se establezcan reglas que garanticen que el acceso a la justicia sea económico y asequible.

El establecimiento de reglas que garanticen el debido proceso es fundamental también en la protección del derecho a la tutela judicial efectiva a fin de evitar márgenes inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa y jurisdiccional, que redunden en prácticas arbitrarias y discriminatorias.

Otro elemento fundamental de este derecho es la razonabilidad del plazo para resolver el proceso o recurso, justificándose la demora solo en los casos de complejidad del caso o cuando sea atribuible a la conducta de las partes. Al respecto, *la Comisión Interamericana se ha ocupado de recalcar que, en definitiva, la obligación de conducir los procesos de manera rápida y ágil recae en los órganos encargados de administrar justicia*⁵¹.

En la protección de este derecho también se actualiza la necesidad de proveer medidas cautelares o preventivas que permitan el resguardo inmediato del derecho, a pesar de que el fondo del asunto pueda demandar un análisis más prologado en el tiempo; al respecto, en materia administrativa, la medida generalmente prevista es la concesión de la suspensión de los efectos del acto que se impugne o reclame en juicio, a fin de preservar la materia del mismo o evitar un daño irreparable al accionante.

Asimismo, la efectiva ejecución de las sentencias dictadas por el órgano jurisdiccional o judicial es relevante para el verdadero ejercicio del derecho de

⁵¹ <http://www.cidh.org/countryrep/accesodesc07sp/accesodesci-ii.sp.htm> Resumen Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: "El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.", párrafo 23.



acceso a la justicia, pues solo de esa manera se obtiene la protección y restitución del derecho violentado, para ello, es necesario que las leyes prevean medios de apremio para que el juzgador haga valer sus determinaciones y logre el acatamiento de sus decisiones.

A fin de puntualizar la normatividad internacional vigente y aplicable en nuestro país que tutela el derecho humano el acceso a la justicia ordinaria derecho humano, se analizan en este apartado los instrumentos internacionales que lo reconocen y que han sido ratificados por México, obligándose en consecuencia a garantizar su aplicación en el territorio mexicano, por constituir parte de la ley suprema de la nación en términos de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto señala:

Artículo 133.- *Esta Constitución, 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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*

Sobre este punto cobra relevancia el criterio expuesto en la jurisprudencia número VI.1o.A. J/2 de materia Constitucional, correspondiente a la Décima Época, en el que se reconoce que el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, que se integra a su vez por los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, debe garantizarse en los términos previstos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; tesis que es del tenor siguiente:

ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LAS GARANTÍAS Y MECANISMOS CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, TENDENTES A HACER EFECTIVA SU PROTECCIÓN, SUBYACEN EN EL DERECHO FUNDAMENTAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado de manera sistemática con el artículo 1o. de la Ley Fundamental, en su texto reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, establece el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, que se integra a su vez por los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, como lo ha sostenido jurisprudencialmente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 192/2007 de su índice, de rubro: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA*



CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES." Sin embargo, dicho derecho fundamental previsto como el género de acceso a la impartición de justicia, se encuentra detallado a su vez por diversas especies de garantías o mecanismos tendentes a hacer efectiva su protección, cuya fuente se encuentra en el derecho internacional, y que consisten en las garantías judiciales y de protección efectiva previstas respectivamente en los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, cuyo decreto promulgatorio se publicó el siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno en el Diario Oficial de la Federación. Las garantías mencionadas subyacen en el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional, y detallan sus alcances en cuanto establecen lo siguiente: 1. El derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter; 2. La existencia de un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales; 3. El requisito de que sea la autoridad competente prevista por el respectivo sistema legal quien decida sobre los derechos de toda persona que lo interponga; 4. El desarrollo de las posibilidades de recurso judicial; y, 5. El cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. Por tanto, atento al nuevo paradigma del orden jurídico nacional surgido a virtud de las reformas que en materia de derechos humanos se realizaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, se estima que el artículo 17 constitucional establece como género el derecho fundamental de acceso a la justicia con los principios que se derivan de ese propio precepto (justicia pronta, completa, imparcial y gratuita), mientras que los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén garantías o mecanismos que como especies de aquél subyacen en el precepto constitucional citado, de tal manera que no constituyen cuestiones distintas o accesorias a esa prerrogativa fundamental, sino que tienden más bien a especificar y a hacer efectivo el derecho mencionado, debiendo interpretarse la totalidad de dichos preceptos de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados, atento al principio pro homine o pro personae, la interpretación más favorable que les permita el más amplio acceso a la impartición de justicia.

En este punto, es importante acotar que el trecho por avanzar en la vigencia de los derechos de atravesar primero por la voluntad de las entidades políticas responsables del cumplimiento de los deberes en los tratados.

3.2.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos



Fue ratificado por México el 10 de diciembre de 1948. Es un instrumento internacional adoptado como una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas y por tanto, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas (artículos 10-14), tiene el alcance de una recomendación.

El contenido de la Declaración Universal de Derechos Humanos se integra con un preámbulo y 30 artículos, y abarca en su catálogo tanto derechos civiles y políticos (artículos 2 al 21), como derechos económicos y sociales (artículos 22 al 28), estableciendo deberes de abstención y obligaciones de no hacer por parte de los Estados, así como deberes de acción o prestación, lo mismo que deberes de los individuos frente a la comunidad, una cláusula limitativa general y principios de interpretación (artículos 29 y 30).

La Declaración Universal tiene, en principio y desde su adopción, dos claros efectos jurídicos vinculados a los deberes establecidos en la Carta de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: a) la conformación de un principio del derecho internacional consistente en la obligación general de los Estados de respetar y proteger los derechos humanos de los individuos sujetos a su jurisdicción, y b) la restricción de la soberanía estatal en atención al principio de respeto y protección de tales derechos.⁵²

El derecho de acceso a la tutela judicial efectiva se encuentra previsto en la Declaración Universal, específicamente en los artículos 8 y 10, cuyo contenido se transcribe a continuación:

Artículo 8. *Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.*

Artículo 10. *Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.*

⁵² Cfr. DEL TORO HUERTA, Mauricio Iván, *La Declaración Universal de Derechos humanos: un texto multidimensional*, México, edita la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012, Colección del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (fascículo 2), p. 66.



De los artículos trasuntos se desprende como universalmente reconocido, el derecho de todas las personas a contar con un recurso efectivo ante tribunales independientes e imparciales de su país, para defender sus derechos fundamentales, también a que se respete su derecho de audiencia ante cualquier acusación.

3.2.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Surgió en Nueva York, E.U.A., en la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966.

Su adopción estuvo además acompañada por la adopción del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que dispone los mecanismos para emisión de opiniones en quejas individuales. Años más tarde, en 1991, entraría en vigor el Segundo Protocolo Facultativo del referido Pacto, que proscribía la pena de muerte. México ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1981, el Protocolo Facultativo en 2002, y el Segundo Protocolo Facultativo en 2007.⁵³

Su contenido consta de seis partes integradas por un total de 53 artículos. La primera parte se integra con el artículo 1 que enmarca el Pacto en el derecho de todos los pueblos a la libre determinación. La segunda parte, contiene los artículos 2 al 5, que establecen las condiciones generales de aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las obligaciones de los Estados, la igualdad de género, la suspensión y límite de las obligaciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En la tercera parte están los artículos 6 al 27, en los que se listan los derechos sustantivos del Pacto. La cuarta parte incluye los artículos 29 al 45 y se refiere a los aspectos institucionales de la vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluyendo el órgano de

⁵³ Cfr. BARRENA, Guadalupe, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, México, edita la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012, Colección del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (fascículo 3), p. 15.



monitoreo, su conformación, elección y facultades. La quinta parte se integra con los artículos 46 y 47 que establecen las salvaguardas respecto de la soberanía de los recursos naturales, así como la relación entre las obligaciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otras obligaciones de la Carta de Naciones Unidas. La sexta y última parte comprende los artículos 48 al 53, que señalan los aspectos de firma, entrada en vigor y modificación.

En este instrumento encontramos reconocido el derecho de acceso a la justicia en los artículos 2.3 y 14, que rezan lo que sigue:

Artículo 2

1. *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

2. *Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.*

3. *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:*

a) ***Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;***

b) *La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;*

c) *Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*

Artículo 14

1. ***Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los***



casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;

b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;

c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas;

d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;

e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;

f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;

g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.

4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.

5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

3.2.3 Convención Americana de Derechos Humanos

Este tratado internacional se adoptó en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. La adhesión de México tuvo lugar el 24 de marzo de 1981.

Tiene como finalidad la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes, de modo que los Estados que



los suscriben se someten a un orden legal en el que asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.

La Convención Americana se integra con un preámbulo y tres partes que a su vez se integran con un total de 82 artículos, la parte I (artículos 1 al 32) se refiere a los deberes de los Estados y derechos protegidos, la parte II a los medios de protección (artículos 33 al 73) y la parte III contiene disposiciones generales y transitorias (artículos 74 al 82).

En relación con el tema de esta investigación, cobra relevancia el contenido de los artículos 8.1 y 25 del también denominado Pacto de San José, los cuales prevén el derecho humano de todo individuo de tener acceso a la justicia ordinaria en su país, preceptos que dada su importancia se transcriben a continuación:

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;*
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y*
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.1 transcrito, los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan ante los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean protegidos o determinados; por tanto, debe entenderse como contraria a la citada normal convencional cualquier norma o medida estatal, en el orden interno, que dificulte de cualquier manera el acceso de los individuos a los tribunales y que no esté justificado por necesidades razonables de la propia administración de justicia.



A su vez, el transcrito a supra líneas artículo 25, establece la obligación positiva del Estado de conceder a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales, reconocidos en la Convención Americana o en la normatividad nacional.

3.2.4 Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En la Convención Americana se establecen dos órganos competentes para conocer de las violaciones a los derechos humanos: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (creada en 1959 e inició sus funciones en 1960) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (inició sus funciones cuando la Convención entró en vigor).

De acuerdo al ‘Pacto de San José’ la Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que le sea sometido, siempre que los Estados partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, por declaración especial o por convención especial. La Corte, conoce de los casos en que se alegue que uno de los Estados parte ha violado un derecho o libertad protegidos por la Convención siendo necesario que se hayan agotados previamente los recursos internos –nacionales-. Además, la Corte cuenta con una función consultiva, los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos pueden consultarle acerca de la interpretación de la Convención Americana o incluso de otros tratados internacionales, o solicitar opinión respecto a la compatibilidad entre alguna ley interna y los instrumentos internacionales.

México formuló la declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con fecha 16 de diciembre de 1998, cuyo contenido es el siguiente:

1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62,1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



2. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solamente será aplicable a los hechos o a los actos jurídicos posteriores a la fecha del depósito de esta declaración, por lo que no tendrá efectos retroactivos.

3. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hace con carácter general y continuará en vigor hasta un año después de la fecha en que los Estados Unidos Mexicanos notifiquen que la han denunciado.⁵⁴

En relación con las sentencias de la Corte Interamericana señala Diego García Sayán, que *“poseen un doble efecto: por un lado funcionan como intérprete último de la Convención y por el otro lado, solucionan los conflictos del caso concreto. La propia tarea de interpretar dota de contenido los derechos fundamentales establecidos en el mencionado tratado, a un ritmo paulatino y consciente de que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. La interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana...”*⁵⁵

En este punto cabe hacer referencia a la Jurisprudencia⁵⁶ número P./J. 21/2014 (10a.) correspondiente a la Décima Época, a través de la que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció como vinculante para los jueces mexicanos, la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, en todos los casos que el criterio de la Corte Interamericana resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos; jurisprudencia que dada su relevancia se transcribe a continuación:

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. *Los criterios*

⁵⁴<http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/RECONOCIMIENTO%20CONV.%20AMERICANA%20SOBRE%20D.%20H.pdf>

⁵⁵ ANDREU Federico *et al.*, *Convención Americana sobre Derechos humanos*, Bolivia, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2014.

⁵⁶ Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, t. I. Materia Común, p. 204.



jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

En este orden, nos referiremos ahora a algunas sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las que se ha pronunciado en relación a los alcances de la protección al derecho de acceso a la justicia consagrado en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La Corte Interamericana ha reiterado como criterio, que la “*disposición sobre el derecho a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales nacionales competentes, constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática*”, en las sentencias de los casos que a continuación se enlistan:

- Corte IDH. **Caso Castillo Páez Vs. Perú**. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34, § 82.
- Corte IDH. **Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador**. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, § 65.
- Corte IDH. **Caso Blake Vs. Guatemala**. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C No. 36, § 102.
- Corte IDH. **Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala**. Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, § 164.
- Corte IDH. **Caso Loayza Tamayo Vs. Perú**. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42, § 169.



- Corte IDH. **Caso Castillo Páez Vs. Perú.** Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 43, § 106.
- Corte IDH. **Caso Blake Vs. Guatemala.** Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de enero de 1999. Serie C No. 48, § 63.
- Corte IDH. **Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, § 184.
- Corte IDH. **Caso Cesti Hurtado Vs. Perú.** Fondo. Sentencia de 29 de septiembre de 1999. Serie C No. 56, § 121.
- Corte IDH. **Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala.** Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, § 234.
- Corte IDH. **Caso Durand y Ugarte Vs. Perú.** Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, § 101.
- Corte IDH. **Caso Cantoral Benavides Vs. Perú.** Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, § 163.
- Corte IDH. **Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala.** Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, § 191.
- Corte IDH. **Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, § 90.
- Corte IDH. **Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, § 135.
- Corte IDH. **Caso Cesti Hurtado Vs. Perú.** Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de mayo de 2001. Serie C No. 78, § 66.
- Corte IDH. **Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, § 112.
- Corte IDH. **Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, § 150.
- Corte IDH. **Caso Cantos Vs. Argentina.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de Noviembre de 2002. Serie C No. 97, § 52.



- Corte IDH. **Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras.** Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, § 121.
- Corte IDH. **Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, § 117.
- Corte IDH. **Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, § 193.
- Corte IDH. **Caso Tibi Vs. Ecuador.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, § 131.
- Corte IDH. **Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120, § 75.
- Corte IDH. **Caso Yatama Vs. Nicaragua.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, § 169.
- Corte IDH. **Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, § 93.
- Corte IDH. **Caso Palamara Iribarne Vs. Chile.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, § 184.
- Corte IDH. **Caso López Álvarez Vs. Honduras.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, § 138.
- Corte IDH. **Caso Baldeón García Vs. Perú.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, § 144.
- Corte IDH. **Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil.** Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, § 192.
- Corte IDH. **Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, § 131.
- Corte IDH. **Caso Castañeda Gutman Vs. México.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, § 78.



- Corte IDH. **Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela.** Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, § 59.
- Corte IDH. **Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela.** Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, § 128.
- Corte IDH. **Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, § 139.
- Corte IDH. **Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador.** Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, § 262.
- Corte IDH. **Caso Mohamed Vs. Argentina.** Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 noviembre de 2012 Serie C No. 255, § 82.

Añadiendo por primera vez en la sentencia de reparaciones en el **Caso Blake Vs. Guatemala**, que el artículo 25 de la Convención Americana constituye uno de los pilares básicos del propio Estado de Derecho “*toda vez que contribuye decisivamente a asegurar el acceso a la justicia*”.⁵⁷

El derecho a un recurso efectivo debe asegurar los derechos de acceso a la justicia, como ha sostenido el Tribunal Interamericano al señalar que “*el sentido de la protección otorgada por el artículo 25 de la Convención es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo*.”⁵⁸. Además ha acotado que el hecho de que las impugnaciones

⁵⁷ Corte IDH. Caso Blake Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de enero de 1999. Serie C No. 48, § 63.

⁵⁸ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, § 100.



intentadas no se resuelvan de manera favorable no implica necesariamente que la víctima no tenga acceso a un recurso efectivo para proteger sus derechos, ya que: *“el mero hecho de que un recurso interno no produzca un resultado favorable al reclamante no demuestra, por sí solo, la inexistencia [de] recursos internos eficaces, pues podría ocurrir, por ejemplo, que el reclamante no hubiera acudido oportunamente al procedimiento apropiado”*; lo que se señala en los siguientes casos:

- Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, § 67;
- Corte IDH. Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, § 70;
- Corte IDH. Caso Fairén Garbi y Solís Corrales Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 15 de marzo de 1989. Serie C No. 6, § 92;
- Corte IDH. Caso Brewer Carías Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de mayo de 2014. Serie C No. 278, § 87.

La Corte afirma también que *“el hecho de que determinado recurso sea resuelto en contra de quien lo intenta, no conlleva necesariamente una violación del derecho a la protección judicial”*⁵⁹, y señala de manera general que *“la ausencia de una respuesta favorable a los intereses del reclamante, no implica necesariamente la ineficacia del recurso intentado, o que las presuntas víctimas no tuvieran acceso a un recurso efectivo”*⁶⁰. En el sentido contrario, la Corte también ha observado que *“[e]l hecho que algunas presuntas víctimas hicieran uso de esas vías judiciales, y que hubieran obtenido sentencias favorables, no significa que estos recursos eran efectivos en el presente asunto”*⁶¹.

⁵⁹ Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, § 125.

⁶⁰ Corte IDH. Caso Mévoli Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265, § 195.

⁶¹ Corte IDH. Caso Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay. Fondo Reparaciones y costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234, § 228.



En el mismo sentido, respecto del establecimiento de causales de admisibilidad de un recurso, en la normatividad de un Estado, no resulta incompatible con la Convención Americana, como sostuvo la Corte Interamericana en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú, en la sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, de fecha 24 de noviembre de 2006 (Serie C No. 158 § 126), y en el caso Castañeda Gutman Vs. México, en la sentencia Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, de fecha 6 de agosto de 2008 (Serie C No. 184, nota de pie n.º 30), al señalar:

“Por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole. De tal manera, si bien esos recursos internos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado, así como eventualmente proveer la reparación adecuada, no cabría considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado.”

Sin embargo, sí reconoce la Corte Interamericana, la accesibilidad del recurso como una característica relacionada con su efectividad, ya que no basta la sola existencia formal del recurso, sino que debe existir también la posibilidad real de interponerlo; asimismo, la *“Corte destaca la importancia de que los Estados regulen los recursos judiciales de forma tal que las personas tengan certeza y seguridad jurídica de sus condiciones de acceso”*⁶².

El derecho a la tutela judicial efectiva implica también que los recursos previstos en las normas sean adecuados, lo que la Corte Interamericana ha

⁶² Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, § 110.



explicado como la circunstancia de que *“la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida”*⁶³, por ende, el recurso debe estar encaminado *“a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable”*.⁶⁴

Por otra parte, es importante precisar el necesario vínculo que existe entre el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva establecido en el artículo 25 de la Convención Americana, y su tramitación conforme a las reglas del debido proceso, también reconocido como un derecho humano en los artículos 1 y 8.1 de la misma Convención. Al respecto, es jurisprudencia constante de la Corte Interamericana, que: *“los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (art. 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (art. 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (art. 1)”*⁶⁵.

⁶³ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, § 64; Corte IDH. Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, § 67; Corte IDH. Caso Fairén Garbi y Solís Corrales Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 15 de marzo de 1989. Serie C No. 6, § 88; Corte IDH. Caso Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia. Excepciones Preliminares. Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C No. 17, § 63. En este sentido, ver también Corte IDH. Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11, § 36; Corte IDH. Caso De la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, § 121.

⁶⁴ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, § 64; Corte IDH. Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, § 67; Corte IDH. Caso Fairén Garbi y Solís Corrales Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 15 de marzo de 1989. Serie C No. 6, § 88; Corte IDH. Caso Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia. Excepciones Preliminares. Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C No. 17, § 63.

⁶⁵ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, § 91; Corte IDH. Caso Fairén Garbi y Solís Corrales Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 2, § 90; Corte IDH. Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3, § 93; Corte IDH. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, § 24; Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, § 62; Corte IDH. Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, § 65; Corte IDH. Caso Fairén Garbi y Solís Corrales



Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 15 de marzo de 1989. Serie C No. 6, § 86; Corte IDH. Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Fondo. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90, § 60; Corte IDH. Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, § 194; Corte IDH. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120, § 76; Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, § 142; Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, § 34. En este sentido, ver también Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, § 62; Corte IDH. Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, § 195; Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, § 163; Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, § 169; Corte IDH. Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, § 143; Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148, § 287; Corte IDH. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, § 175; Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, § 127; Corte IDH. Caso Servellón García y otros Vs. Honduras. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, § 147; Corte IDH. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153, § 110; Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, § 106; Corte IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, § 381; Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, § 145; Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, § 114; Corte IDH. Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, § 124; Corte IDH. Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, § 58; Corte IDH. Caso Yvon Neptune Vs. Haití. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180, § 77; Corte IDH. Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, § 103; Corte IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009 Serie C No. 196, § 110; Corte IDH. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C No. 202, § 122; Corte IDH. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, § 128; Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, § 190; Corte IDH. Caso De la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, § 104; Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, § 190; Corte IDH. Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010 Serie C No. 217, § 151; Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 Serie C No. 220, § 141; Caso Vera Vera y otra Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2011. Serie C no. 226, § 86; Corte IDH. Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011. Serie C No. 229, § 113; Corte IDH. Caso Fleury y otros Vs. Haití. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C No. 236, § 105; Corte IDH. Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012 Serie C No. 240,



De modo que las garantías judiciales no establecen el derecho a un recurso efectivo, lo que se prevé en el artículo 25 de la Convención, pero si amplía el sentido del derecho al acceso a la justicia, al regular la manera cómo esa justicia debe impartirse.

Por otra parte, destacan en la jurisprudencia interamericana los señalamientos relativos a la no razonabilidad del plazo, o la demora en la resolución del recurso, como una violación del artículo 25 de la Convención Americana. Está claramente establecido por la Corte Interamericana que un recurso no es efectivo si es ilusorio, lo que ocurre –entre otros casos- cuando su inutilidad queda demostrada por la práctica, cuando por cualquier situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión. Es así, porque una demora prolongada genera como consecuencia, además de la vulneración del plazo razonable, una evidente denegación de justicia, y como señala la Corte Interamericana: la *“denegación al acceso a la justicia tiene una relación con la efectividad de los recursos, ya que no es posible afirmar que un recurso existente dentro del ordenamiento jurídico de un Estado, mediante el cual*

§ 207; Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, § 260; Corte IDH. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012 Serie C No. 250, § 191; Corte IDH. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012 Serie C No. 252, § 242; Corte IDH. Caso Gudiel Álvarez y otros (Diario Militar) Vs. Guatemala. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012 Serie C No. 253, § 229; Corte IDH. Caso Mohamed Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 noviembre de 2012 Serie C No. 255, § 82; Corte IDH. Caso García y Familiares Vs. Guatemala. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 noviembre de 2012 Serie C No. 258, § 129; Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259, § 155; Corte IDH. Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013 Serie C No. 260, § 217; Corte IDH. Caso García Lucero y otras Vs. Chile. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 267, § 182; Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, § 154; Corte IDH. Caso Gutiérrez y Familia Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 271, § 97; Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, § 215; Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, § 199.



no se resuelve el litigio planteado por una demora injustificada en el procedimiento, pueda ser considerado como un recurso efectivo”⁶⁶.

3.3 Estructura y competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo

Tribunal, es el órgano que se haya instituido para ejercer la función de administrar justicia. Tribunal es nombre latino y proviene del lugar (tribuna) donde se colocaba, sobre silla, el juez o magistrado. La palabra se usa también en el sentido de “órgano” y de conjunto de jueces que componen un órgano colegiado.

El Tribunal de Justicia Administrativa encuentra su fundamento constitucional en el artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que *“Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”*. Texto del que se desprende una facultad optativa de los Congresos de los Estados para establecer en sus constituciones políticas la existencia de Tribunales Contenciosos Administrativos, motivo por el cual actualmente existen aún 2 entidades federativas –Coahuila y Puebla- que no cuentan con órganos locales jurisdiccionales de esta naturaleza, limitando las posibilidades de los particulares de combatir los actos y resoluciones administrativas que lesionen su esfera jurídica, además, existen diversas variantes en la conformación de los tribunales administrativos de las diferentes entidades administrativas, algunos son autónomos y otros se encuentran integrados al Poder Judicial del Estado, algunos son mixtos (además de la materia administrativa son competentes para conocer

⁶⁶ Corte IDH. Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, §§ 87 y 88. En este sentido, ver también Corte IDH. Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, §§ 115 y 116; Corte IDH. Caso Fornerón e hija Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 242, §§ 109 y 110.



alguna otra materia como constitucional o electoral), y otros especializados solo en materia fiscal y administrativa.

Sin embargo, como resultado del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, se modificó el texto del artículo 116, fracción V, para quedar como a continuación se precisa:

Artículo 116.- *El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:*

...

V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir *Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.*

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos;

...

Del nuevo texto constitucional se desprende ahora como obligación –ya no como potestad- que las Constituciones y leyes de los estados deben instituir tribunales de justicia administrativa locales dotados de plena autonomía, con competencia para conocer y resolver controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares, añadiendo a dicha función jurisdiccional, una facultad sancionadora de responsabilidades administrativas



graves, función que se encomendaba exclusivamente a los órganos de control interno o contralorías y a las auditorías superiores de los estados.

Cabe acotar que la entrada en vigor del referido texto constitucional se encuentra supeditada a la aprobación de las leyes generales que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como la que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución; y la que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones; esto acorde a lo dispuesto en los artículos segundo y quinto transitorios de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, que se transcriben a continuación:

Segundo. *El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.*

...

Quinto. *Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente Decreto se hacen a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, **116, fracción V** y 122, BASE QUINTA, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el Transitorio Segundo del presente Decreto.*

A nivel local, la existencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, se establece en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo –reformada al 22 de septiembre de 2011-, en el artículo 95, que determina que dicho órgano sea autónomo, independiente en sus resoluciones y de jurisdicción plena en materia administrativa, para resolver controversias que se susciten por actos u omisiones de naturaleza administrativa o fiscal entre el Poder Ejecutivo, los ayuntamientos, los organismos autónomos, las entidades u organismos descentralizados o desconcentrados, estatales o municipales y los



particulares, precisa además que se integra con tres magistrados. El precepto legal en cita es del tenor literal siguiente:

Artículo 95.- *El Tribunal de Justicia Administrativa, será órgano autónomo, independiente en sus resoluciones y de jurisdicción plena en materia administrativa con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.*

Tendrá competencia para dirimir, resolviendo en forma definitiva, las controversias que se susciten por actos u omisiones de naturaleza administrativa o fiscal entre el Poder Ejecutivo, los ayuntamientos, los organismos autónomos, las entidades u organismos descentralizados o desconcentrados, estatales o municipales y los particulares. La ley determinará las atribuciones y procedimientos al tenor de la presente Constitución.

Funcionará y se organizará según lo determine su Ley Orgánica, en colegio de tres Magistrados y sus sesiones serán públicas.

Para ser Magistrado del Tribunal se deberán satisfacer los requisitos que señala esta Constitución para ser designado Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

El Poder Legislativo elegirá a los magistrados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, mediante convocatoria pública. Los magistrados tendrán un periodo constitucional de cinco años en el ejercicio del cargo y podrán ser reelectos hasta en dos ocasiones. Al término de su periodo cesarán en sus funciones.

El Congreso del Estado conocerá de las quejas en contra de los magistrados, podrá privarlos de su encargo, por las mismas causas que señala el artículo 77 de esta Constitución y determinará su retiro forzoso de conformidad con el artículo 78 de esta Constitución.

En concordancia con lo anterior, la norma secundaria –Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo- define las características del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado en el artículo 143 y establece su integración en los artículos 144 y 145, en los términos siguientes:

Artículo 143. *El Tribunal es un órgano autónomo de control de legalidad, dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones en el territorio del Estado. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades administrativas y fiscales y los particulares. Tendrá su residencia en la capital del Estado, y por acuerdo de la Sala, podrá celebrar sesiones fuera de su residencia.*

Artículo 144. *El Tribunal funcionará con una Sala Colegiada integrada por tres magistrados.*

Artículo 145. *El Tribunal contará además con:*

- I. Secretario General de Acuerdos;*
- II. Secretarios de Estudio y Cuenta;*
- III. Actuarios;*
- IV. Contralor Interno;*



- V. *Secretario Administrativo;*
- VI. *Defensores Jurídicos; y,*
- VII. *El personal que requiera para su funcionamiento.*

Actualmente, el Tribunal de Justicia Administrativa se integra con 3 Ponencias siendo titular de cada una un Magistrado, al cual corresponde realizar la instrucción de los juicios administrativos que le sean asignados por cuestión de turno y formular los proyectos de resolución de dichos asuntos, acorde a lo dispuesto en el artículo 163, fracción I, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán; en tanto que la emisión de las sentencias definitivas corresponde a la Sala Colegiada, en términos del artículo 157 del ordenamiento en cita, que dispone que a “*La Sala se integrará por tres magistrados los cuales no podrán abstenerse de votar y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos.*”.

Resulta importante hacer referencia a la reforma constitucional publicada en el Periódico Oficial del Estado el 13 de noviembre de 2015, la cual se efectuó en cumplimiento al artículo cuarto transitorio de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción⁶⁷, y por virtud de la cual se modificó el texto de los artículos 70 y 95, para en su nuevo texto reconocerle al Tribunal de Justicia Administrativa la facultad de aplicar e interpretar leyes, además de adicionar la atribución para imponer sanciones a servidores públicos por responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar sanciones resarcitorias por daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o al patrimonio de los entes públicos; además de subsistir la competencia para dirimir controversias en materia fiscal y administrativa que originalmente se le asignó. Preceptos constitucionales que son del texto literal siguiente:

Artículo 70.- La facultad de aplicar e interpretar las leyes reside exclusivamente en el Poder Judicial, en el Tribunal Electoral y en el Tribunal de Justicia

⁶⁷ **Cuarto.** *El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el Segundo Transitorio del presente Decreto.*



Administrativa, en el ámbito de su competencia y ninguna otra autoridad podrá avocarse al conocimiento de causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos.

Artículo 95.- El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, será órgano autónomo, independiente en sus resoluciones y de jurisdicción plena en materia administrativa con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Se integrará por cinco magistrados, de entre los cuales uno será su Presidente electo por sus pares, en los términos que disponga la ley.

Tendrá competencia para dirimir y resolver, las controversias que se susciten por actos u omisiones de naturaleza administrativa o fiscal entre el Poder Ejecutivo, los ayuntamientos, los organismos autónomos, las entidades u organismos descentralizados o desconcentrados, estatales o municipales y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o al patrimonio de los entes públicos; así como imponer sanciones a servidores públicos y particulares que incumplan gravemente en resoluciones del organismo garante en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Para ser Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa, se deberán satisfacer los mismos requisitos que señala esta Constitución para ser designado Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. El Poder Legislativo elegirá a los magistrados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, mediante convocatoria pública. Los magistrados tendrán un periodo constitucional de cinco años en el ejercicio del cargo y podrán ser reelectos hasta en dos ocasiones. Al término de su periodo cesaran en sus funciones.

El Congreso del Estado conocerá de las quejas en contra de los magistrados, podrá privarlos de su encargo, por las mismas causas que señala el artículo 77 de esta Constitución y determinará su retiro forzoso de conformidad con el artículo 78 de esta Constitución.

Destaca además del segundo precepto constitucional transcrito el establecimiento de una nueva conformación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, que de tres magistrados que originalmente lo conforman se añaden dos más para ahora integrarse con cinco magistrados, una vez que se emitan y reformen las normas secundaria necesarias, entre ellas, el Código de Justicia Administrativa del Estado, para que entren en vigor éstas y la citada reforma constitucional, tal como dispone el artículo segundo transitorio de la Constitución local, en la forma siguiente:



SEGUNDO. *Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente Decreto se hacen a los artículos 44 fracciones X, X-C, XI párrafo tercero, XXIII-C, XXVI, XXXVIII y XXXIX, 60 fracción VIII, 67 párrafo segundo, 94 bis, 95, 100, 104, 105, 106, 107, 108 párrafos primero y segundo, 109, 109 bis, 109 ter, 110 párrafos segundo y tercero, 133 párrafos primero, segundo, tercero y cuarto; 134 fracciones IV, V, VII y X párrafo segundo, así como la denominación del Título Cuarto, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes generales a que se refiere el Transitorio Segundo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, publicado el 27 de junio de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, en tanto, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito estatal y municipal, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.*

Es de destacarse de la reforma nacional anticorrupción, la tendencia nacional a establecer en todos los estados de la República Mexicana, tribunales de justicia administrativa dotados de autonomía, lo que implica un reconocimiento a la importancia de instaurar este tipo de órganos jurisdiccionales especializados en la materia y con competencia exclusivamente en sus respectivas entidades federativas. Asimismo, cobra especial relevancia el crecimiento que se da a estos órganos jurisdiccionales como instrumento indispensable del nuevo sistema nacional anticorrupción, al dotarlos de la facultad para imponer sanciones administrativas y resarcitorias a servidores públicos y particulares involucrados, en la comisión de responsabilidades administrativas calificadas por la ley como graves, lo que evidencia además la intención del constituyente de que este tipo de tribunales conozca y resuelva asuntos relacionados con el derecho disciplinario administrativo.

3.4 La revisión e impugnación de actos y resoluciones administrativos

El derecho administrativo otorga a los particulares tres vías para combatir aquellos actos o resoluciones de autoridad que sean lesivos de sus derechos: en sede administrativa, en sede jurisdiccional o judicial. La primera, se refiere al recurso administrativo que tiene lugar ante la propia autoridad administrativa posibilitándola a revisar sus propios actos y revocarlos o modificarlos; el segundo es regulado por el derecho procesal administrativo, y comprende el juicio administrativo o también



denominado de nulidad, que se sustancia por un órgano jurisdiccional especializado en la materia, esto es, por un tribunal contencioso administrativo. Una tercera opción es la vía judicial de la que conocen los tribunales del Poder Judicial Federal, por regla general, los Jueces de Distrito a través del juicio de amparo indirecto.

3.4.1 Recursos administrativos

Los recursos administrativos se desenvuelven dentro del procedimiento administrativo y se tramitan ante las autoridades administrativas quienes resuelven el recurso. De modo que quien resuelve el recurso administrativo no es un tercero ajeno e imparcial, sino parte en la controversia, ya que es la propia autoridad que emitió el acto o resolución –el mismo funcionario público, su superior jerárquico, o el determinado en la norma como facultado-, quien la revisa y determina si procede su confirmación, modificación o revocación. Como una virtud de esta instancia se encuentra la circunstancia de que para su tramitación la norma solo exige un interés legítimo al promovente y no un derecho subjetivo o interés jurídico, lo que amplía el ámbito de impugnación, además, su interposición generalmente no cancela la posibilidad de acudir ante el tribunal de justicia administrativa, ya que por regla general puede impugnarse ante éste la resolución que se emita en el recurso administrativa de resultar adversa al interés del recurrente.

El autor Agustín Gordillo⁶⁸ refiere el recurso administrativo como la institución o el remedio procesal pertinente que el individuo tiene derecho a ejercer al definirlo como un *derecho* del individuo a ejercer ante las autoridades públicas.

En el Estado de Michoacán de Ocampo, existe una diversidad de recursos administrativos previstos en las diversas normas y reglamentos que regulan la actuación de la administración pública; sin embargo, en aras de unificar esa vía, se estableció en el Código de Justicia Administrativa regulado en el capítulo Décimo Primero del Libro Tercero, el recurso de revisión como recurso genérico aplicable en cualquier caso, pues conforme al primer párrafo del artículo 4 se determina que

⁶⁸ Cfr. Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2012, t. 4, p. 199-200.



dicho ordenamiento “se aplicará de manera supletoria a los diversos ordenamientos jurídicos que regulan la actuación de las autoridades administrativas. Y, de manera obligatoria, los requisitos y elementos de validez, a los plazos establecidos para el silencio administrativo y al recurso de revisión.”.

Así, el artículo 128 del código administrativo define al recurso administrativo y establece la optatividad de su interposición en los términos siguientes:

Artículo 128. *El particular afectado por los actos y resoluciones de la autoridad que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán optar por interponer el recurso de revisión previsto en este Capítulo o el recurso administrativo previsto en la norma respectiva o el juicio ante el Tribunal a que se refiere el Libro Quinto de este Código, en este último supuesto se exceptúan los actos que persigan un fin declarativo de la autoridad administrativa. Ejercitada la acción ante este último, no podrá ocurrir a otro medio ordinario de defensa.*

El recurso de revisión, de conformidad con el artículo 130 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, debe interponerse por escrito presentándose ante la autoridad que ordenó, emitió o ejecuto el acto impugnado, y será resuelto por el superior jerárquico, a menos que provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso el mismo debe resolverlo. En este recurso se prevé en el artículo 133 del código en cita, la suspensión de la ejecución del acto impugnado, cuando se actualicen las circunstancias siguientes:

- I. Lo solicite expresamente el recurrente;
- II. No se cause un perjuicio al interés social o se contravenga el orden público;
- III. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que éstos sean garantizados;
- IV. Se otorgue garantía legal suficiente en caso de que así lo acuerde la autoridad administrativa; o,
- V. Se trate de recusaciones.

A su vez, también la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado vigente, y su reglamento, establecen el recurso de reconsideración como medio para impugnar resoluciones por las que se imponga una sanción administrativa a los servidores públicos adscritos a esta dependencia,



específicamente en los artículos 48, primer párrafo de la ley que se invoca y 113 del citado reglamento, cuyo texto se reproduce a continuación:

Artículo 48. Resoluciones

Las resoluciones que determinen la conclusión del servicio de carrera, separación del cargo o destitución conforme al presente capítulo, podrán ser reconsideradas por la Dirección General de Asuntos Internos, según corresponda, conforme al procedimiento previsto en la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios. En contra de la resolución que recaiga al recurso de reconsideración sólo procederá el juicio de amparo.

Artículo 113. *Las resoluciones por las que se imponga una sanción administrativa podrán ser impugnadas por el servidor público mediante el recurso de reconsideración, que se hará valer por escrito dirigido al Procurador presentado ante la Dirección General de Asuntos Internos, en un término de cinco días hábiles contados a partir de que surta efectos la notificación respectiva.*

3.4.2 El Juicio Administrativo

El jurista Héctor Fix Zamudio define a la justicia administrativa como el “conjunto bastante amplio y crecientemente complejo de instrumentos jurídicos para la tutela de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los particulares frente a la actividad de la administración pública o de la conducta en materia administrativa de cualquier autoridad, por medio de los cuales se resuelven los conflictos que se producen entre la administración y los administrados”⁶⁹.

En tanto que, el autor Jesús González Pérez señala que “es el Estado, en el ejercicio de la función jurisdiccional, el que satisface las pretensiones que una parte esgrime frente a otra; incide como tercero en una relación jurídica, diciendo con arreglo al ordenamiento jurídico la pretensión ante el deducida”⁷⁰.

El juicio administrativo, acorde a lo dispuesto en los artículos 154 y 155 del Código de Justicia Administrativa del Estado, puede definirse como el proceso

⁶⁹ Fix Zamudio, Héctor, *Concepto y Contenido de la Justicia Administrativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (coord.). Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz, Derecho Procesal, 2005, p. 149.

⁷⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y otro. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, 3ª edición, México, editorial Porrúa, 2005, t. I, p. 47.



jurisdiccional sustanciado ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, en el que se resuelve una controversia planteada en contra de actos o resoluciones definitivos, dictados, ordenados o que se pretenda ejecutar, según corresponda, por el Poder Ejecutivo, de la Auditoría Superior de Michoacán, por los ayuntamientos, por los organismos autónomos, las entidades u organismos descentralizados o desconcentrados, estatales o municipales, y que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos de competencia:

I. Que determinen la existencia de una obligación fiscal, la fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;

II. Que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por las leyes fiscales indebidamente percibidos por el Estado o los municipios; o cuando se niegue por las mismas autoridades la devolución de un saldo a favor del contribuyente;

III. Que sean dictados en el procedimiento administrativo de ejecución, siempre y cuando se afirme, en los casos siguientes:

a) Que se es poseedor, a título de propietario, de los bienes embargados en el procedimiento administrativo de ejecución seguido contra otras personas; o que se es acreedor preferente al fisco, para ser pagado con el producto de los mismos; y,

b) Que un tercero sea propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados; entonces podrá promover el juicio en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco estatal o municipal. El tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales estatales o municipales, podrá promover el juicio antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal. En los juicios que se promuevan por alguna de estas causas, no podrá discutirse la existencia del crédito fiscal;

IV. Que causen un agravio en materia fiscal o administrativa, distinto a los precisados en las fracciones anteriores, así como todos aquellos actos realizados por cualquier autoridad administrativa, estatal o municipal, fuera del procedimiento de ejecución fiscal;



V. Que impongan sanciones por infracción a las leyes y reglamentos estatales o municipales, de carácter administrativo o fiscal;

VI. Que hayan sido dictados en materia de pensiones con cargo al erario estatal o a cargo de los municipios de la Entidad, o de las instituciones estatales o municipales de seguridad social;

VII. Que se trate de resoluciones negativas fictas, configuradas por el silencio de la autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que las normas fijen o, a falta de éste, en el término de treinta días;

VIII. Que se promuevan en contra de actos o resoluciones que por su naturaleza o por disposición de otras normas se consideren como competencia del Tribunal;

IX. Que se refieran a la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos, en los que sean parte el Estado o los municipios, o sus entidades paraestatales o paramunicipales;

X. Que consistan en cualquier acto u omisión definitivos de las autoridades administrativas del Estado, de los ayuntamientos y de sus entidades paraestatales o municipales, que afecten los intereses jurídicos de los particulares;

XI. Que resulten derivados de la prestación de servicios de policías municipales o estatales y las instituciones de seguridad pública;

XII. Que consistan en sanciones impuestas por los órganos que realicen funciones de contraloría o de la Auditoría Superior de Michoacán, derivadas de los procedimientos de fiscalización; y,

XIII. Que sean resoluciones dictadas por las autoridades administrativas, estatales o municipales, al resolver los recursos establecidos por las normas respectivas cuando:

a) La resolución recaída a un recurso administrativo o de revisión, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio administrativo, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso; y,



b) La resolución a un recurso administrativo o de revisión que lo declare por no interpuesto o improcedente, siempre que el Magistrado Instructor determine la procedencia del mismo, el juicio administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

XIV. Conocer y resolver los juicios que promuevan las autoridades estatales o municipales o los titulares de sus entidades paraestatales o municipales, para que sean declarados nulas las resoluciones administrativas o fiscales dictadas por ellas mismas, favorables a los particulares;

XV. Para conocer y resolver de los recursos de aclaración y reconsideración que se promuevan conforme a lo dispuesto en este Código;

XVI. Para celebrar convenios de coordinación y colaboración con la Federación en las áreas de su competencia;

XVII. Para conocer de los juicios en contra de actos administrativos de carácter general, en los términos del artículo 9 de este Código, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación; y,

XVIII. Para conocer de juicios de pago de daños y perjuicios derivado de actos o resoluciones consumados de manera irreparable en perjuicio del particular por las autoridades administrativas.

Del contenido de los anteriores incisos, destacan el de las fracciones XI, XII, XIII y XVIII, en las que se prevé la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado para resolver controversias que resulten derivadas de la prestación de servicios de las instituciones de seguridad pública, así como las interpuestas en contra de sanciones impuestas por órganos de control o disciplinarios, en contra de cualquier resolución administrativa dictada recaída a un recurso administrativo -ya sea que lo resuelva de fondo o que lo declare por no interpuesto o improcedente-, y también para conocer de juicios en que se demande el pago de daños y perjuicios generado por la actuación ilegal de la autoridad administrativa.



Supuestos de competencia que conviene hacer énfasis en la presente investigación, en virtud de que las mismas originalmente dieron cabida a la impugnación de los agentes del Ministerio Público, peritos y agentes de investigación y análisis, contra resoluciones que determinen su baja, cese o separación del cargo, así como las resoluciones derivadas de aquellos procedimientos en los que se les sancione por haber incurrido en responsabilidad administrativa en el desempeño del cargo, y las dictadas en los recursos administrativos interpuestos por aquellos en contra de actos o resoluciones que estimen lesivas a sus derechos como servidores públicos.

Cabe acotar en este punto que, contra la tendencia nacional y evolución del derecho administrativo, se cancela dicha competencia por virtud de la reforma al artículo 2º del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada el 26 de febrero de 2015 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, por virtud de la cual se añadió como exclusión de la aplicación de ese código los actos relativos a las sanciones impuestas a los agentes del Ministerio Público, agentes de investigación y análisis, peritos o quienes realicen funciones sustantivas en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo; nuevo texto legal cuyos alcances analizaremos en el último capítulo de esta tesis.

Además de los supuestos de procedencia del juicio administrativo, conviene precisar quienes tienen el carácter de parte en el mismo, para lo cual resulta oportuna la transcripción del artículo 190 del Código de Justicia Administrativa - norma que regula dicho proceso jurisdiccional en su Libro Quinto-, el cual dispone:

Artículo 190. *Son partes en el Juicio Administrativo:*

I. El actor. *Tendrá ese carácter:*

- a) *El particular; y,*
- b) *La autoridad en los casos de juicios de lesividad.*

II. El demandado. *Tendrá ese carácter:*

- a) *La autoridad que dictó la resolución impugnada;*
- b) *La autoridad ejecutora del acto;*
- c) *El titular de la dependencia a la que se encuentre subordinada la autoridad demandada en su caso; o,*
- d) *El o los particulares contra quienes la autoridad interponga juicio de lesividad; y,*

III. El tercero *que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor.*

I. Etapas del proceso.



El proceso en términos generales, es definido como el “conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo”⁷¹.

Los juicios en general, incluyendo los contenciosos administrativos- se realizan en dos etapas: la instructiva y la resolutive.

El juicio administrativo en el estado de Michoacán de Ocampo, se encuentra regulado en el Código de Justicia Administrativa del Estado, en el Libro Quinto que comprende los artículos del 190 al 304.

A) Instructiva.

Acorde a la teoría general del proceso, la etapa de instrucción, a su vez, se divide en tres fases: la postulatoria, la probatoria y la preconclusiva.

En la fase postulatoria del proceso, las partes plantean sus pretensiones y resistencias, relatan los hechos, exponen lo que a sus intereses conviene y aducen los fundamentos de derecho que consideran les son favorables⁷². De modo que esta fase de la etapa instructiva, comienza con la presentación de la demanda, con la cual, la parte actora plantea sus pretensiones, incluye también la presentación de la contestación de la demanda, en la que la parte demandada da respuesta al planteamiento de la actora y opone sus excepciones y defensas, además de comprender los planteamientos que hagan las partes en la ampliación de demanda y la contestación a dicha ampliación, en los casos que procede. En esta fase, incluso deben incluirse las manifestaciones que realice el tercero interesado –cuando exista- en juicio.

La fase probatoria comprende el ofrecimiento de pruebas, su admisión o desechamiento, y la preparación y desahogo de las admitidas. Luego, en la fase preconclusiva, las partes formulan sus alegatos, esto es, sus conclusiones o serie de consideraciones y razonamientos respecto de los planteamientos de las partes y las pruebas admitidas en juicio.

⁷¹ Cfr. GOMÉZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. México, editorial Oxford, 2002, p. 95.

⁷² *Ibidem*, p. 100.



De modo que la instrucción es una etapa del juicio, que involucra el conjunto de actos de las partes, de los terceros y del tribunal, necesarios para que el expediente se encuentre en estado de dictar sentencia.

Si bien, dichas fases se encuentran presentes en el juicio contencioso administrativo, a diferencia de los procesos en otras materias, no se encuentran las fases de la etapa instructiva tajantemente delimitadas y separadas, sino más bien vinculadas e incluso mezcladas entre sí, puesto que, desde el planteamiento de la demanda y en el escrito de contestación de demanda (fase postulatoria), las partes deben ofrecer sus pruebas (parte de la fase probatoria), de modo que al ser ese el momento procesal oportuno para tal efecto, con posterioridad solo serán admisibles aquellas pruebas que tengan el carácter de supervenientes. Luego, como parte de la fase probatoria se admiten y/o desechan pruebas, se prepara el desahogo de las mismas y una vez desahogadas aquellas que por su naturaleza requieran de actuaciones fuera del tribunal –verbigracia, las pruebas pericial, de inspección ocular-, se cita a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos, en la que se efectúa una relación de las constancias que obran en autos, de las pruebas admitidas, teniéndose por desahogadas por su propia naturaleza las que así lo permitan, y procediendo al desahogo de las que no –por ejemplo, las pruebas confesional de posiciones y la testimonial-, en la misma audiencia se efectúa la recepción de los alegatos (fase preconclusiva) que formulen las partes por escrito y no habiendo pruebas pendientes de desahogar, se ordena poner los autos en estado de resolución.

En este orden, atendiendo a las reglas procesales del juicio administrativo establecidas en el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, la demanda debe formularse por escrito y presentarse dentro de los 45 días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado; o en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo, cuando no exista notificación legalmente hecha, debiendo cumplir con los requisitos (artículo 230) y anexar la documentación (artículo 232), que a continuación se precisan:

Artículo 230. *El escrito de demanda deberá contener:*



I. El nombre y firma del actor o de quien promueva en su nombre; así como su domicilio para recibir notificaciones. En caso de que el actor no sepa o no pueda firmar, estampará su huella o podrá pedir que alguien firme a su ruego, debiendo ratificarla ante el Tribunal;

II. El acto o resolución que se impugna y, en su caso, la fecha de notificación o la fecha de conocimiento del acto. En el caso de que se controvierta un acto de aplicación de normas administrativas de carácter general y abstracto, se deberán señalar la fecha de realización del acto y de publicación del decreto, acuerdo, acto o resolución que se impugna;

III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa;

IV. El nombre y domicilio del tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor;

V. La acción intentada;

VI. Los hechos que den motivo a la demanda;

VII. Los conceptos de violación que le cause el acto impugnado;

VIII. La petición concreta, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda; y,

IX. Las pruebas que ofrezca. Tratándose de prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalará los nombres del perito o de los testigos.

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones, las mismas correrán por lista, que se fijará en sitio visible de la propia Sala.

Artículo 232. *El actor deberá acompañar a su demanda:*

I. Una copia de la misma para cada una de las partes y una para el duplicado;

II. Los documentos en que conste el acto impugnado, cuando los tenga a su disposición;

III. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no gestione en nombre propio;

IV. El documento de notificación del acto impugnado, excepto cuando el actor declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la misma o que sólo tuvo conocimiento del acto, en cuyo caso así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha de conocimiento;

V. Los puntos a desahogar por el perito;

VI. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial; y,

VII. Las pruebas documentales que ofrezca.

De conformidad con el artículo 238 del Código de Justicia Administrativa del Estado, el actor tendrá derecho a ampliar la demanda cuando se impugne una



negativa ficta y cuando en la contestación se sostenga que el juicio es improcedente por consentimiento tácito, y el actor considere que la notificación del acto impugnado se practicó ilegalmente. El escrito de ampliación de demanda o de contestación, debe cumplir con los mismos requisitos previstos para la demanda o su contestación.

Por lo que ve a las reglas para la contestación de la demanda, el citado código administrativo establece para su presentación un término más corto que el previsto para la presentación de la demanda –de 45 días hábiles-, pues el artículo 249 dispone que se emplazará al demandado para que conteste la demanda dentro del término de 15 días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento; diferencia que puede considerarse violatoria del principio de igualdad procesal de las partes, especialmente en el juicio de lesividad en que la autoridad tiene un plazo de cinco años posteriores a la emisión del acto impugnado para presentar su demanda (artículo 228⁷³) y que al particular demandado se otorgan solo 15 días hábiles para preparar su defensa y presentar su escrito de contestación de demanda.

Los requisitos que debe contener el escrito de contestación de demanda y los documentos que se deben acompañar a la misma, se precisan en los artículos 253 y 254 del Código de Justicia Administrativa del Estado, que dicen:

Artículo 253. *El demandado en su contestación y, en su caso, en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:*

- I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar;*
- II. Las causas de improcedencia y sobreseimiento que a su juicio se actualicen dentro del procedimiento;*
- III. La referencia concreta de cada uno de los hechos que el actor le impute de manera expresa afirmándolos, negándolos, oponiendo excepciones, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso;*
- IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la improcedencia o ineficacia de los agravios esgrimidos; y,*
- V. Las pruebas ofrecidas; en caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilio de los peritos y testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.*

⁷³ **Artículo 228.** *La autoridad emisora del acto administrativo, dispondrá de un plazo de cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, para presentar la demanda de lesividad.*



Artículo 254. *La contestación de la demanda se acompañará de:*

I. Copias de la misma y de los documentos anexos para las partes y una más para el duplicado;

II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado o el tercero sea un particular y no gestione en nombre propio; en el caso de las autoridades, el nombramiento que lo acredite como tal; en su caso, el instrumento que acredite la representación de la misma, conjunta o separadamente;

III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado;

IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.

V. Las pruebas que ofrezca; y,

VI. Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquellos que ya se hubieren acompañado al escrito de contestación de la demanda. La contestación deberá cumplir los requisitos formales exigidos para la demanda.

Respecto de los medios de convicción admisibles en los juicios administrativos, el artículo 257 del código de la materia establece que *se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional a cargo de la autoridad. Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia.*

B) Conclusiva.

Con el cierre de instrucción efectuado al final de la audiencia de pruebas y alegatos, se inicia la segunda etapa, es decir, la conclusiva, en la que la Sala Colegiada realiza, para emitir su sentencia, un mecanismo de razonamiento, el cual se denomina juicio lógico-jurídico. Las sentencias que en cada caso dicte el Pleno del Tribunal –por unanimidad o mayoría de votos-, podrán ser de forma, cuando se sobresea por actualizarse alguna causal de improcedencia o sobreseimiento; o bien de fondo, declarando la validez o nulidad parcial o total del acto o resolución impugnada, y en algunos casos de condena al pago de daños y perjuicios.

Lo anterior encuentra fundamento en los artículos 205, 206, 272, 278 y 280 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, que literalmente disponen:

Artículo 205. *El juicio ante el Tribunal es improcedente contra actos o resoluciones:*

I. Que no afecten los intereses jurídicos del actor;

II. Que se hayan consumado de un modo irreparable;



- III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas;*
- IV. Respecto de los cuales hubiere consentimiento expreso o tácito, entendiéndose que se da éste únicamente cuando no se promovió el juicio ante el Tribunal en los plazos que señala este Código;*
- V. Que puedan impugnarse a través de algún recurso o medio de defensa ordinario, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa;*
- VI. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal;*
- VII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento jurisdiccional diverso a los establecidos en este Código;*
- VIII. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto o resolución impugnado;*
- IX. Consistentes en actos administrativos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto. Sin embargo, sí es procedente contra actos concretos de su aplicación; o,*
- X. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal. Las causales a que alude este precepto, serán examinadas de oficio.*

Artículo 206. *Procede el sobreseimiento en el juicio cuando:*

- I. El actor se desista de la demanda;*
- II. Durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;*
- III. El actor fallezca durante el juicio, si su derecho es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso;*
- IV. Sea declarada la caducidad de la instancia;*
- V. Si el juicio queda sin materia; o,*
- VI. La autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor.*

Artículo 272. *La sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados.*

Cuando por mayoría los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el Magistrado disidente podrá formular voto particular, que presentará por escrito dentro del término de cinco días hábiles.

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados, el Magistrado Instructor podrá engrosar el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Artículo 278. *Los efectos de la sentencia serán:*

- I. Resolver sobre la legalidad y validez de la resolución o del acto impugnado;*
- II. Decretar, total o parcialmente, la nulidad del acto o de la resolución combatida y las consecuencias que de éstos se deriven; debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplir;*
- III. Modificar el acto o resolución impugnada; o,*
- IV. En su caso, imponer la condena que corresponda.*

Artículo 280. *Las sentencias que declaren fundada la pretensión del actor, dejarán sin efecto el acto reclamado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad responsable, para restablecer al actor en el ejercicio de sus derechos.*



Cuando además de la pretensión de nulidad, se ejerza la de condena por daños y perjuicios, determinada su procedencia por sentencia ejecutoriada, el pago deberá efectuarse a más tardar dentro de los tres primeros meses del siguiente ejercicio presupuestal, con la actualización y los recargos establecidos por la legislación fiscal del Estado, desde la emisión de la sentencia.

Para que la sentencia produzca todos sus efectos es necesaria su firmeza, la que se genera cuando no cabe contra ella recurso alguno ordinario o extraordinario, ya sea por no estar previsto en la norma o bien por haber sido consentida por las partes al no impugnarla en el plazo legal previsto para tal efecto. Asimismo, adquiere firmeza una vez resuelto el recurso por inadmisibilidad, desistimiento o sobreseimiento, a menos que a su vez sea susceptible de impugnación dicho acuerdo.

Al respecto el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo dispone en el artículo 282, lo que sigue:

Artículo 282. *Causa ejecutoria la sentencia dictada por la Sala, en los siguientes casos:*

I. Cuando no admite ningún medio de impugnación;

II. Cuando admitiendo algún medio de impugnación, no fuere recurrida dentro del término establecido;

III. Cuando interpuesto algún medio de impugnación, éste se declare improcedente o el actor se haya desistido del mismo; y,

IV. La sentencia consentida expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante.

Las resoluciones de la Sala causan ejecutoria por ministerio de ley.

Jesús González Pérez y José Luis Vázquez Alfaro, refieren en su obra común *Derecho Procesal Administrativo Federal*, que el proceso administrativo termina normalmente por el acto del órgano jurisdiccional en el que decide acerca de la conformidad o disconformidad de la pretensión con el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, actúa o se niega a actuar la pretensión.⁷⁴

Así, el dictado de una sentencia definitiva por la Sala Colegiada del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, constituye una terminación normal del proceso, sin embargo, la norma también prevé que el Magistrado Instructor pueda sobreseer por auto el juicio, previo a la celebración de la audiencia de pruebas y

⁷⁴ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y otro. *Derecho Procesal Administrativo Federal*. México, editorial Porrúa, 2007, p. 243.



alegatos de advertir la configuración de alguna causal de improcedencia o sobreseimiento, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 207 del Código de Justicia Administrativa del Estado:

Artículo 207. *Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento, no será necesario que se hubiere celebrado audiencia.*

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo es uninstancial, de modo que las sentencias definitivas de fondo dictadas por la Sala Colegiada no se prevé que puedan ser recurridas ante el propio Tribunal Administrativo, de modo que únicamente son impugnables a través del amparo directo que conoce y resuelven los Tribunales Colegiados de Circuito, con lo que se encuentra vedada por regla general la posibilidad de recurrirlas a las autoridades demandadas emisoras del acto o resolución impugnada en el juicio de nulidad, dada la naturaleza del juicio de amparo encaminada precisamente a revisar la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de los actos, normas y omisiones que provienen de autoridades, procediendo su interposición excepcionalmente en los casos que acredite afectación a sus intereses patrimoniales y respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares, tal como dispone el artículo 7º de la actual Ley de Amparo⁷⁵.

Al respecto resulta ilustrativa la Jurisprudencia con número de tesis VII.1o.A. J/41, correspondiente a la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Octubre de 2010, materia Común, en la página 2647, del rubro y texto siguientes:

AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE EL PROMOVIDO POR LA AUTORIDAD QUE DICTÓ EL ACTO MATERIA DE LA SENTENCIA IMPUGNADA, SI ÉSTE, DADA SU NATURALEZA, NO AFECTA SUS INTERESES PATRIMONIALES. *Dado que el primer párrafo del artículo 9o. de la Ley de Amparo establece: "Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas.", es*

⁷⁵ **Artículo 7o.** *La Federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios o cualquier persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares.*

Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en esta Ley se exige a las partes.



evidente que cuando el juicio de garantías se promueve por la autoridad que dictó el acto materia de la sentencia impugnada y éste, dada su naturaleza, no afecta sus intereses patrimoniales, sino que fue emitido en ejercicio de sus facultades legalmente conferidas, ese juicio debe sobreseerse, por actualizarse la causa de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción XVIII, de la propia ley, en relación con el precepto inicialmente citado.

Sin embargo, tratándose de sentencias de Sala en las que se hubiere decretado en sobreseimiento en Juicio, los Tribunales Colegiados del Décimo Primer Circuito, han interpretado el artículo 298, fracción III, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo⁷⁶, en el sentido de que es procedente el recurso de reconsideración no solo respecto de los autos de sobreseimiento que dicte un Magistrado Instructor, sino también en contra de las sentencias que en ese sentido emita la Sala Colegiada, caso en el cual, la misma Sala deberá efectuar nuevamente el análisis del caso a la luz de los agravios que exponga el recurrente a fin de determinar si confirma el sobreseimiento o en base a una nueva reflexión modifica su criterio originalmente adoptado.

3.4.3 El Juicio de Amparo Indirecto

El juicio de amparo es definido por la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos, como un medio de control de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de los actos, normas y omisiones que provienen de las autoridades y de los particulares que actúan como autoridades, el cual se sigue en forma de juicio ante los Tribunales federales.⁷⁷

Para efectos del juicio de amparo, se considera autoridad a cualquier órgano del Estado que dicta, ordena, ejecuta, o trata de ejecutar, un acto o norma y al hacerlo, crea, modifica o extingue una situación jurídica en forma unilateral y obligatoria. Cabe acotar que incluso a los particulares puede revestirles el carácter

⁷⁶ **Artículo 298.** *Procede el recurso de reconsideración en contra de:*

...

III. Las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos; ...

⁷⁷ Cfr. CAMPUZANO GALLEGOS, Adriana Leticia, Manual para entender el Juicio de Amparo, Teórico-Práctico, México, Dofiscal editores, 2015, p. 1.



de autoridad en los casos en que realizan actos equivalentes a los de autoridad conforme a las funciones que estén determinadas por una norma general.

El juicio de amparo se tramita en dos vías, la indirecta y la directa. En general, la vía indirecta permite reclamar actos de cualquier autoridad, cualquier naturaleza y dictados en cualquier contexto (de manera aislada, fuera o dentro de un procedimiento o después de concluido este), con exclusión de los reservados al amparo directo. Por regla general, en el amparo directo sólo se reclaman sentencias definitivas, laudos y resoluciones que ponen fin a un juicio, dictadas por órganos jurisdiccionales.

De modo que es a través de la vía indirecta del juicio de amparo que pueden impugnarse los actos y resoluciones administrativas que afecten el interés jurídico de quienes desempeñen cargos como agentes del Ministerio Público, agentes de investigación y análisis, peritos o personal con funciones sustantivas en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo, y por tal motivo, la que analizaremos en la presente investigación.

Acorde a las reglas de competencia establecidas en la Ley de Amparo, corresponde a los juzgados de distrito y los tribunales unitarios de circuito, conocer y resolver los juicios de amparo indirecto, tal como se desprende del texto del artículo 35:

Artículo 35. *Los juzgados de distrito y los tribunales unitarios de circuito son competentes para conocer del juicio de amparo indirecto. También lo serán las autoridades del orden común cuando actúen en auxilio de los órganos jurisdiccionales de amparo.*

Debiendo puntualizar que el artículo 36 de la ley en cita delimita que los tribunales unitarios de circuito sólo conocerán de los juicios de amparo indirecto promovidos contra actos de otros tribunales de la misma naturaleza.

Ahora bien, la procedencia del juicio de amparo indirecto, se establece en el artículo 107 de la Ley de Amparo, que consta de ocho fracciones; precepto que se estima importante reproducir en este apartado:

Artículo 107. *El amparo indirecto procede:*
I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.



Para los efectos de esta Ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:

- a) Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos;
- b) Las leyes federales;
- c) Las constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- d) Las leyes de los Estados y del Distrito Federal;
- e) Los reglamentos federales;
- f) Los reglamentos locales; y
- g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general;

II. Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo;

III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

- a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y
- b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

IV. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquélla que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución.

En los procedimientos de remate la última resolución es aquélla que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento en los términos del párrafo anterior;

V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

VI. Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas;

VII. Contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño;

VIII. Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, y

IX. Contra normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Tratándose de resoluciones dictadas por dichos órganos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las



normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida.

I. Etapas del proceso.

El juicio de amparo indirecto al igual que todo proceso, tiene una etapa instructiva – con sus fases postulatoria, probatoria y preconclusiva- y una etapa conclusiva.

Inicia el juicio de amparo indirecto con la presentación de la demanda que debe formularse por escrito y en los casos que la ley lo autorice por medios electrónicos, debiendo presentarse por regla general dentro del plazo de **quince días hábiles** siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acto o resolución que reclame o que la haya conocido o se haya ostentado sabedor del acto reclamado o de su ejecución (artículo 17 de la Ley de Amparo); debiendo contener la demanda los requisitos precisados en los artículos 108 y 109 de la Ley de Amparo, que se reproducen a continuación:

Artículo 108. *La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:*

I. El nombre y domicilio del quejoso y del que promueve en su nombre, quien deberá acreditar su representación;

II. El nombre y domicilio del tercero interesado, y si no los conoce, manifestarlo así bajo protesta de decir verdad;

III. La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios;

IV. La norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame;

V. Bajo protesta de decir verdad, los hechos o abstenciones que constituyan los antecedentes del acto reclamado o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación;

*VI. Los preceptos que, conforme al artículo 1o de esta Ley, contengan **los derechos humanos y las garantías cuya violación se reclame;***

VII. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los estados u otorgada al Distrito Federal que haya sido invadida por la autoridad federal; si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida; y

VIII. Los conceptos de violación.



Artículo 109. Cuando se promueva el amparo en los términos del artículo 15 de esta Ley⁷⁸, bastará para que se dé trámite a la demanda, que se exprese:

- I. El acto reclamado;
- II. La autoridad que lo hubiere ordenado, si fuere posible;
- III. La autoridad que ejecute o trate de ejecutar el acto; y
- IV. En su caso, el lugar en que se encuentre el quejoso.

En estos supuestos, la demanda podrá formularse por escrito, por comparecencia o por medios electrónicos. En este último caso no se requerirá de firma electrónica.

Además de los requisitos señalados, en términos de lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley de Amparo, cuando la demanda de amparo se presente por escrito, deben exhibirse copias de traslado para cada una de las partes y adicionalmente dos para el incidente de suspensión, siempre que se solicite y no tuviere que concederse de oficio. La falta de exhibición de las copias para el incidente de suspensión, da lugar sólo a la postergación de su apertura.

Al escrito de demanda debe recaer un auto: de admisión cuando se cumplan los requisitos; desechamiento cuando sea evidente y manifiestamente improcedente; o, prevención cuando la demanda tenga alguna deficiencia, irregularidad u omisión de las precisadas en el artículo 114 de la Ley de Amparo⁷⁹.

En el auto de admisión de demanda se señala la fecha y hora de celebración de la audiencia constitucional, también se pide un informe justificado a las

⁷⁸ **Artículo 15.** Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad.

(...)

⁷⁹ **Artículo 114.** El órgano jurisdiccional mandará requerir al promovente que aclare la demanda, señalando con precisión en el auto relativo las deficiencias, irregularidades u omisiones que deban corregirse, cuando:

- I. Hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda;
- II. Se hubiere omitido alguno de los requisitos que establece el artículo 108 de esta Ley;
- III. No se hubiere acompañado, en su caso, el documento que acredite la personalidad o éste resulte insuficiente;

- IV. No se hubiere expresado con precisión el acto reclamado; y
- V. No se hubieren exhibido las copias necesarias de la demanda.

Si no se subsanan las deficiencias, irregularidades u omisiones de la demanda dentro del plazo de cinco días, se tendrá por no presentada.

En caso de falta de copias, se estará a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Ley. La falta de exhibición de las copias para el incidente de suspensión, sólo dará lugar a la postergación de su apertura.



autoridades responsables el cual deberán rendir dentro de un plazo de 15 días, pues de lo contrario se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario. En el mismo auto admisorio se ordenará correr traslado al tercero interesado; y, en su caso, se tramitará el incidente de suspensión.

El informe justificado es el símil del escrito de contestación de demanda, ya que en el la autoridad responsable debe exponer las razones y fundamentos que se estimen pertinentes para sostener la improcedencia del juicio y la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado y se acompañará, en su caso, copia certificada de las constancias necesarias para apoyarlo.

Sin embargo, para el amparo indirecto se prevén el último párrafo del artículo 117 de la ley de la materia, que tratándose de actos materialmente administrativos, cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, en su informe justificado la autoridad deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado. En esos casos, deberá correrse traslado con el informe al quejoso, para que en el plazo de quince días realice la ampliación de la demanda, la que se limitará a cuestiones derivadas de la referida complementación. Con la ampliación se dará vista a las responsables así como al tercero interesado y, en su caso, se emplazará a las diversas autoridades que en ampliación se señalen. Para tales efectos deberá diferirse la audiencia constitucional.

De la anterior disposición se advierte la posibilidad de la autoridad demandada de corregir la fundamentación y motivación de sus actos y resoluciones ya en juicio, a través del informe justificado, quizás privilegiando el legislador el interés público y orden social, de modo que se resuelva la controversia acorde a la procedencia o improcedencia de la acción en términos de lo que disponga la norma, y no una nulidad por forma.

En relación a la fase probatoria de la etapa de instrucción, el artículo 119 de la Ley de Amparo dispone que son admisibles todo tipo de pruebas salvo la confesional de posiciones y establece las siguientes reglas para su ofrecimiento y desahogo:

Artículo 119. *Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional por posiciones. Las pruebas **deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia constitucional**, salvo que esta Ley disponga otra cosa.*



La documental podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional haga relación de ella en la audiencia y la tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

Las pruebas testimonial, pericial, inspección judicial o cualquier otra que amerite desahogo posterior, deberán ofrecerse a más tardar, cinco días hábiles antes de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia.

Este plazo no podrá ampliarse con motivo del diferimiento de la audiencia constitucional, salvo que se trate de probar o desvirtuar hechos que no hayan podido ser conocidos por las partes con la oportunidad legal suficiente para ofrecerlas en el plazo referido, por causas no imputables a su descuido o negligencia dentro del procedimiento. En estos casos, el plazo para el ofrecimiento de tales pruebas será el señalado para la audiencia constitucional, tomando como indicador la nueva fecha señalada para la audiencia.

Para el ofrecimiento de las pruebas testimonial, pericial o inspección judicial, se deberán exhibir original y copias para cada una de las partes de los interrogatorios al tenor de los cuales deberán ser examinados los testigos, proporcionando el nombre y en su caso el domicilio cuando no los pueda presentar; el cuestionario para los peritos o de los puntos sobre los que deba versar la inspección. No se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

Cuando falten total o parcialmente las copias a que se refiere el párrafo anterior, se requerirá al oferente para que las presente dentro del plazo de tres días; si no las exhibiere, se tendrá por no ofrecida la prueba.

El órgano jurisdiccional ordenará que se entregue una copia a cada una de las partes para que puedan ampliar por escrito, en un plazo de tres días, el cuestionario, el interrogatorio o los puntos sobre los que deba versar la inspección, para que puedan formular preguntas al verificarse la audiencia.

Cabe precisar que en el juicio de amparo no son admisibles las pruebas que no se hubiesen rendido ante la autoridad responsable, a menos que el quejoso del amparo indirecto no hubiere tenido oportunidad de ofrecerla ante la autoridad responsable.

La audiencia constitucional es pública y en ella se efectúa una relación de las constancias que integran el expediente, de las pruebas desahogadas y por desahogar, y los alegatos que por escrito formulen las partes (artículo 124 de la Ley de Amparo).

Concluida la audiencia constitucional el Juez de Distrito está en posibilidad de dictar la sentencia definitiva, lo que puede efectuar inmediatamente después de celebrada la audiencia. Cabe apuntar que en asuntos del orden administrativo, la Ley de Amparo prevé que en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado; y ante la falta o



insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración. Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ya ha precisado en la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 23/2015 (10a.), correspondiente a la Décima Época, los alcances de dicha disposición, precisando que dio impedimento para reiterar actos materialmente administrativos únicamente se actualiza respecto de los emitidos en forma unilateral por la autoridad administrativa, como se desprende del rubro y texto de dicho criterio que se transcribe:

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. EL SUPUESTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 124, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, SÓLO SE ACTUALIZA RESPECTO DE LOS EMITIDOS EN FORMA UNILATERAL. *La porción normativa que establece: "En los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.", debe entenderse referida exclusivamente a los actos materialmente administrativos emitidos en forma unilateral por un órgano de la administración pública, cuyos efectos son directos e inmediatos, toda vez que cualquier acto administrativo, que recae a una solicitud de parte interesada, o bien, al ejercicio de un derecho de acceso a la información, de acceso a la justicia y de audiencia y defensa, invariablemente -de considerar que contiene un vicio que lo torna inconstitucional- debe subsanarse (a través de un nuevo acto) en la parte que corresponde a la afectación del derecho relativo, pues de lo contrario, quedaría inaudita la violación alegada bajo el argumento de que la autoridad responsable, al rendir su informe de ley, no complementó la fundamentación y motivación del acto reclamado y que, por tanto, existe "un impedimento para reiterarlo", lo que no es acorde con el objetivo del juicio de amparo de restituir al gobernado en el pleno goce del derecho violado y obligar a la autoridad responsable a respetarlo.*

La sentencia es el acto por el cual el órgano jurisdiccional resuelve el asunto y, si entra al fondo, declara el derecho y adopta la decisión justa del caso. La argumentación contenida en la sentencia es lo que otorga legitimación a los impartidores de justicia.⁸⁰ La sentencia puede negar o conceder el amparo o sobreseer cuando se actualice alguna causal de improcedencia o sobreseimiento de las establecidas en los artículos 61 y 63 de la Ley de Amparo, que señalan:

Artículo 61. *El juicio de amparo es improcedente:*

⁸⁰ *Op.cit.* nota 60, p. 111.



- I. Contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
 - II. Contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;*
 - III. Contra actos del Consejo de la Judicatura Federal;*
 - IV. Contra resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;*
 - V. Contra actos del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus cámaras en procedimiento de colaboración con los otros poderes que objeten o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar cargos, empleos o comisiones en entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, centralizada o descentralizada, órganos dotados de autonomía constitucional u órganos jurisdiccionales de cualquier naturaleza;*
 - VI. Contra resoluciones de los tribunales colegiados de circuito;*
 - VII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;*
 - VIII. Contra normas generales respecto de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido una declaratoria general de inconstitucionalidad en términos de lo dispuesto por el Capítulo VI del Título Cuarto de esta Ley, o en términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
 - IX. Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas;*
 - X. Contra normas generales o actos que sean materia de otro juicio de amparo pendiente de resolución promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas, salvo que se trate de normas generales impugnadas con motivo de actos de aplicación distintos. En este último caso, solamente se actualizará esta causal cuando se dicte sentencia firme en alguno de los juicios en la que se analice la constitucionalidad de las normas generales; si se declara la constitucionalidad de la norma general, esta causal no se actualiza respecto de los actos de aplicación, si fueron impugnados por vicios propios;*
 - XI. Contra normas generales o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior;*
 - XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia;*
 - XIII. Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;*
 - XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos.*
- No se entenderá consentida una norma general, a pesar de que siendo impugnable en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en perjuicio del quejoso.*



Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquél al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recaída al recurso o medio de defensa, si no existieran medios de defensa ordinarios en contra de dicha resolución, o de la última resolución recaída al medio de defensa ordinario previsto en ley contra la resolución del recurso, aún cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el capítulo respectivo a ese procedimiento;

XV. *Contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral;*

XVI. *Contra actos consumados de modo irreparable;*

XVII. *Contra actos emanados de un procedimiento judicial o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud del cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica.*

Cuando en amparo indirecto se reclamen violaciones a los artículos 19 ó 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solamente la sentencia de primera instancia hará que se consideren irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia prevista en este precepto. La autoridad judicial que conozca del proceso penal, suspenderá en estos casos el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez concluida la etapa intermedia y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente;

XVIII. *Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.*

Se exceptúa de lo anterior:

a) *Cuando sean actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales;*

b) *Cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o reaprehensión, autos de vinculación a proceso, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal;*

c) *Cuando se trate de persona extraña al procedimiento.*

Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo;



XIX. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o medio de defensa legal propuesto por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;

XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta Ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior;

XXI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado;

XXII. Cuando subsista el acto reclamado pero no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo; y

XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley.

Artículo 63. El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

I. El quejoso desista de la demanda o no la ratifique en los casos en que la ley establezca requerimiento. En caso de desistimiento se notificará personalmente al quejoso para que ratifique su escrito en un plazo de tres días, apercibido que de no hacerlo, se le tendrá por no desistido y se continuará el juicio.

No obstante, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, no procede el desistimiento del juicio o de los recursos, o el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que lo acuerde expresamente la Asamblea General, pero uno y otro sí podrán decretarse en su beneficio;

II. El quejoso no acredite sin causa razonable a juicio del órgano jurisdiccional de amparo haber entregado los edictos para su publicación en términos del artículo 27 de esta Ley una vez que se compruebe que se hizo el requerimiento al órgano que los decretó;

III. El quejoso muera durante el juicio, si el acto reclamado sólo afecta a su persona;

IV. De las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia constitucional;

y

V. Durante el juicio se advierta o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior.



3.5 Tesis y Jurisprudencias del Poder Judicial Federal

Una tesis constituye un criterio relevante emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito o los tribunales colegiados de circuito, en las ejecutorias. La jurisprudencia es la interpretación de la ley, de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias que pronuncia la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito.

La obligatoriedad de la jurisprudencia del Poder Judicial Federal, para los órganos jurisdiccionales del orden común de los Estados, se establece en el artículo 217 de la Ley de Amparo, que dispone:

Artículo 217. *La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.*

La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.

La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás tribunales colegiados de circuito.

La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece por reiteración de criterios, esto es, cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos ocho votos de los integrantes del Pleno, o por una mayoría de cuando menos cuatro votos de los integrantes de una Sala, o por unanimidad tratándose de la emitida por tribunales colegiados de circuito⁸¹.

La jurisprudencia también puede surgir por contradicción de tesis, al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las salas de la Suprema Corte de Justicia

⁸¹ Artículos 216, 222 y 223 de la Ley de Amparo.



de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los tribunales colegiados de circuito, en los asuntos de su competencia, pudiendo ser la jurisprudencia por contradicción de tesis uno de los criterios discrepantes o bien uno nuevo y diverso.⁸²

En este apartado se revisan y analizan las diversas interpretaciones efectuadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el tema de investigación, esto es: la definición a través de jurisprudencia de la naturaleza de la relación jurídica entre las instituciones policiales y de procuración de justicia, y sus integrantes; el establecimiento de una competencia por afinidad; y, la opinión de la corte respecto del papel de los órganos jurisdiccionales en la labor de garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos.

3.5.1 Naturaleza de la relación jurídica entre las instituciones policiales y de procuración de justicia, y sus integrantes

Los agentes del ministerio público, peritos y agentes investigadores de la Procuraduría General de Justicia son servidores públicos, ya que al desempeñar dichos cargos forman parte de la administración pública y desempeñan funciones propias del cargo establecidas expresamente en la ley.

Lucila Silva Guerrero al referirse al régimen de los cuerpos de policía, refiere como antecedente que:

“Es indiscutible que la relación entre el Estado y sus servidores públicos de base y confianza se concibió y desarrolló durante décadas, como una relación administrativa, en la que paulatinamente se fueron incorporando derechos laborales, hasta lograr una verdadera transformación que transitó de lo administrativo a lo laboral, con todas las instituciones y garantías mínimas desarrolladas en esta última.- Finalmente para la burocracia federal y del Distrito Federal, la lucha culmina con la reforma constitucional en 1960 al artículo 123, para incluir un apartado B, cuya ley reglamentaria para regular los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, es promulgada el 27 de diciembre de 1963.- Pero, escaparon a esta asimilación laboral algunos sectores mencionados en la fracción XIII como el policial, que por la especialidad de sus funciones y su vinculación con el Estado queda en el orden puramente administrativo, aunque se comparten conceptualmente una buena parte de las prestaciones, derechos y obligaciones laborales.- La razón de esta exclusión se ha dicho en los análisis de la jurisprudencia, de la

⁸² Artículos 225 y 226 de la Ley de Amparo.



Suprema Corte de Justicia de la Nación, es que las atribuciones encomendadas por las leyes a esos grupos son de tal manera sustanciales para el orden, la estabilidad y la defensa de la nación, o para su imagen externa, que su control requiere de una rígida disciplina jerárquica de carácter administrativo.”⁸³

De modo que los policías, agentes del Ministerio Público, peritos y agentes investigadores de las procuradurías de justicia, en un sentido informal, son empleados del Estado, por ello se encuentran contemplados en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra las garantías de seguridad y relaciones laborales entre servidor público federal, estatal o municipal y el estado es esos tres niveles de gobierno, sin embargo, se les da un tratamiento especial mediante la disposición contenida en la fracción XIII del citado apartado, al referir que se regirán por su propias leyes, excluyéndoles así de las contenidas en las leyes de los trabajadores al servicio del Estado.

En una interpretación de los alcances del texto constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que la relación jurídica entre las instituciones policiales y de procuración de justicia, y sus integrantes, es de naturaleza administrativa frente al estado y no de carácter laboral. De modo que el integrante del cuerpo de seguridad pública y de procuración de justicia se vincula con el servicio a partir de un acto administrativo.

Así, en la tesis número P./J. 24/95 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de la Contradicción de Tesis 11/94, entre las sustentadas por el Primero y el Segundo Tribunales Colegiados del Segundo Circuito, de 21 de agosto de 1995, se interpretó que los miembros de cuerpos de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que

⁸³ SILVA GUERRERO, Lucila, “Régimen administrativo de los cuerpos de policía en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal”, en FERNANDEZ RUIZ, Jorge y SANTIAGO SÁNCHEZ, Javier (coordinadores). *Contencioso administrativo, Culturas y sistemas Jurídicos Comparados*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, serie Doctrina Jurídica, número 380, p. 243.



considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan. Jurisprudencia que dada su trascendencia en el tema se transcribe íntegra a continuación:

POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. *La relación Estado-empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el juez de Distrito.⁸⁴*

Este Criterio del Pleno fue reiterado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero refiriéndose ahora específicamente a la policía integrante de la Procuraduría General de la República, en la jurisprudencia con número de tesis 2a./J. 14/98, al determinar la inconstitucionalidad de la ley federal secundaria que les consideraba trabajadores de confianza; misma que es del rubro y texto siguientes:

POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA. *Esta*

⁸⁴ Tesis: P./J. 24/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II, Septiembre de 1995, materia Administrativa, p. 43.



Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado, reiteradamente, ("POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.", Novena Época, Pleno, tesis P./J. 24/95; "POLICÍAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA BAJA DEL SERVICIO DE LOS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.", Octava Época, Pleno, Tomo I, Primera Parte-1, página 43; "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE.", Octava Época, Pleno, tesis P./J. 9/90; "POLICÍAS. EL AMPARO INDIRECTO ES PROCEDENTE CONTRA LA ORDEN QUE DECRETA SU BAJA.", Novena Época, Segunda Sala, 2a./J. 7/96; "POLICÍAS. TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN AMPARO LA ORDEN DE BAJA.", Novena Época, Segunda Sala, 2a./J. 8/96) en el sentido de que los miembros de los cuerpos de seguridad pública no están sujetos al régimen laboral que establece el apartado B del artículo 123 constitucional, ni quedan incluidos en la relación laboral que existe entre los trabajadores de confianza y el Estado, equiparándolo con un patrón, ya que el vínculo existente entre los miembros de seguridad pública y el Estado no es de naturaleza laboral, sino administrativa, en tanto que si en la Constitución se hubiese querido dar un trato igual a los grupos mencionados en la misma, constituidos por los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, no se hubiera establecido, en dicha fracción, que debían regirse por sus propias leyes, ya que hubiera bastado con lo enunciado en el apartado B, al señalar las reglas generales para normar las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores. En estas condiciones, lo establecido en los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, son contrarios a lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, pues la razón de la inclusión en un precepto expreso, de que los cuatro grupos citados deben regirse por sus propias leyes, se ve nulificada al asemejarlos a los trabajadores al servicio del Estado. Es decir, la disposición constitucional, al diferenciar a estos grupos en las reglas que regulan las relaciones del Estado con sus trabajadores, señalando que deberán regirse por sus propias leyes, las excluye de la aplicación de las normas que se establecen en el citado apartado. Por último, la exclusión de los miembros de los cuerpos de seguridad pública de las relaciones que regula el apartado B del artículo 123 constitucional, se hace patente si se considera que en el segundo párrafo de la fracción XIII se establece que el Estado deberá proporcionar a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones establecidas en el inciso f) de la fracción XI, lo que implica un privilegio constitucional en favor de algunos de los sujetos que contempla la fracción XIII, establecido en forma expresa en atención a que se encuentran excluidos de dichas prestaciones. Esto es, si la intención de la Potestad Revisora hubiera sido la de considerar a los grupos señalados en la fracción XIII del apartado B, como trabajadores de confianza, con los derechos de protección al salario y a la seguridad social, no hubiera sido necesario disponer, expresamente, que el Estado se encuentra obligado a otorgar a una parte de ese grupo lo que ya está establecido en la fracción XIV, de lo que se evidencia la exclusión de dichos grupos de ser considerados como trabajadores.



En el mismo sentido, destaca la diversa tesis de jurisprudencia número 2a./J. 91/2007 de la Segunda Sala, en la que reitera que aun cuando las normas locales de la materia establezca como laboral la relación entre la Secretaría de Seguridad Pública de la entidad y sus servidores públicos y dote de competencia para dirimir las controversias que deriven de dicha relación, al contravenir el texto constitucional, determina la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo de la Entidad para conocer y resolver dichas controversias, por tratarse de relaciones de naturaleza administrativa y no laborales. El rubro y texto de la jurisprudencia invocada es del tenor que sigue:

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROTECCIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE SUS CONFLICTOS CON LOS MIEMBROS DE UNA INSTITUCIÓN POLICIAL CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA ENTIDAD. *Del proceso legislativo que dio origen al decreto de reformas y adiciones al artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General de la República (Diario Oficial de la Federación del 8 de marzo de 1999), se advierte que el Constituyente precisó que los miembros de las instituciones policiales se rigen por sus propias leyes y su relación con el Estado no es de naturaleza laboral, sino administrativa. Asimismo, el artículo 116, fracción VI, constitucional, faculta a las Legislaturas Locales para regular las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, pero sobre las bases determinadas en el propio artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias. Por su parte, los artículos 42 y 44 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana del Estado de Guerrero, establecen que entre esa dependencia y sus servidores públicos existe una relación laboral regida por la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero Número 248, de cuyo artículo 113 se desprende que su aplicación corresponde al Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, infiriéndose que dicho Tribunal, en principio, sería competente para conocer y dirimir las controversias entre los miembros de las instituciones policiales y la dependencia citada. Sin embargo, tales disposiciones no son acordes con los preceptos constitucionales citados, conforme a los cuales esa relación no es de naturaleza laboral sino administrativa y, en consecuencia, sus diferencias deben someterse a la jurisdicción concerniente a esta última materia, por lo que en atención al principio de supremacía establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe prevalecer ésta sobre las disposiciones referidas. En congruencia con lo anterior, si los artículos 118 de la Constitución Política; 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Número 433 y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Número 194, todas del Estado de Guerrero, instituyen la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer los procedimientos contenciosos de ese orden, suscitados entre las autoridades y los particulares, por afinidad, en observancia de la garantía prevista en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal, relativa a que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, ese órgano jurisdiccional debe conocer de los conflictos entre los miembros de una institución policial y la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, pues el vínculo administrativo en aquéllos los asimila a las*



contendidas en las cuales interviene y en razón de su especialidad, dicha jurisdicción es la más pertinente para conocer y resolver dichas controversias, resultando aplicables por analogía las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicadas con los números 2a./J. 77/2004, 2a./J. 51/2001, 2a./J. 35/99, 2a./J. 82/98, 2a./J. 10/97, 2a./J. 32/96, 2a./J. 23/96, 2a./J. 77/95 y P./J. 24/95.⁸⁵

Siguiendo la línea de los criterios ya señalados en que se puntualiza como administrativa la naturaleza de la relación entre el estado y los miembros de las corporaciones de seguridad pública y procuración de justicia, y ante las múltiples lagunas en las normas de la materia que establecieran con claridad un régimen complementario de seguridad social y los derechos que les correspondían a estos servidores públicos, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acotó éstos precisando que no podían por asimilarse a un trabajador, por tanto no le eran aplicables los derechos laborales establecidos en las leyes burocráticas; tal como se desprende de la Jurisprudencia número 1a./J. 106/2010, que reza:

POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. SUS AGENTES PERTENECEN CONSTITUCIONALMENTE A UN RÉGIMEN ESPECIAL DONDE NO PUEDE RECLAMARSE LA POSIBLE AFECTACIÓN A DERECHOS LABORALES COMO EL DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO O CARGO O INMUTABILIDAD DE LAS CONDICIONES DE PERMANENCIA. *Los agentes de la policía federal ministerial son empleados públicos nombrados mediante actos condición, que por virtud del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron excluidos de los derechos laborales de los trabajadores del Estado, pero particularmente carecen del derecho a la estabilidad en el empleo y de la inmutabilidad de toda condición de ingreso o permanencia en el cargo, medida constitucional que se adoptó en congruencia con los principios del derecho internacional en la materia, particularmente en los artículos 9, punto 1, del Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, aprobado el 17 de junio de 1948; y 1, puntos 2 y 3, del Convenio 151 sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública aprobado el 27 de junio de 1978, ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en los que se recomendó la no inclusión como trabajadores estatales de militares, marinos, cuerpos de seguridad pública en los derechos laborales, como también se les excluyó de los derechos de estabilidad por las características peculiares de sus servicios públicos cuyo objeto es el establecimiento del orden, la estabilidad y defensa de la nación, o para su imagen interna, cuyo control requiere de una rígida disciplina jerárquica de carácter administrativo, una constante vigilancia y una movilidad de los cargos y servidores públicos en razón de las necesidades que se susciten para el Estado y que representa una medida de orden constitucional a la fecha y que reconoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia del Tribunal en Pleno*

⁸⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, materia administrativa, p. 1178.*



P./J. 24/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, de rubro: "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.". De todo lo anterior se sigue que la relación jurídica entre el Estado y un agente del servicio público de seguridad no es de trabajo, ni siquiera la que corresponde a un empleado de confianza como lo establece la jurisprudencia de la Segunda Sala del alto tribunal 2a./J. 14/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 352, de rubro: "POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA.", por lo cual no pueden reclamar la posible afectación a derechos de estabilidad laboral ni la inmutabilidad de las condiciones de subsistencia de su nombramiento.⁸⁶

Por otra parte, cabe precisar que el régimen administrativo al que se encuentran sujetos los miembros de los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia, establecido en la Constitución Federal, únicamente evita que se les sujete a las normas laborales al excluir su relación de este régimen jurídico, lo que es independiente de la responsabilidad administrativa a la que se encuentran sujetos como servidores públicos en términos de las leyes locales y federales que integran el derecho disciplinario, como se precisó en capítulos anteriores, y como sostiene también la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia con número de tesis 2a./J. 75/2004,

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS PREVENTIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO. SE REGULA POR LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA ESTATAL Y POR LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE ESA ENTIDAD, SEGÚN EL TIPO DE FALTA. *Los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública del Estado de México pueden ser sancionados conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de esa entidad, o de acuerdo con las reglas y procedimientos establecidos en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del propio Estado, según las conductas que se estimen violatorias de las obligaciones generales de los servidores públicos, o de las específicas que tienen en su carácter de miembros de los cuerpos de seguridad pública preventiva, porque el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que los cuerpos de seguridad pública se registrarán por sus propias leyes, únicamente evita que sus miembros queden sujetos a una*

⁸⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIII, Enero de 2011. Materia Administrativa, p. 372.*



relación laboral con la institución a la que prestan sus servicios, pero en ningún momento los excluye del régimen general de responsabilidad administrativa aplicable a todo servidor público en términos del Título Cuarto de la propia Constitución. En ese sentido, la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México puede válidamente regular lo relativo a la responsabilidad disciplinaria administrativa de los miembros de las instituciones policiales, pero en forma complementaria al régimen general aplicable a todo servidor público, lo cual se explica por las actividades que realizan, que por su alto impacto social, deben sujetarse a severo escrutinio por la mayor responsabilidad de quienes las desempeñan, sin perjuicio de la que les corresponde por el hecho de ser servidores públicos al mando de la Secretaría de Gobierno del Estado de México, esto es, de la administración pública centralizada.

Ahora bien, al no ser laboral sino administrativa la relación entre los elementos de los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia, surge la interrogante de cuál es el acto a través del cual se genera o inicia dicha relación, ya que al excluirse del derecho laboral y burocrático, no puede tratarse de contratos laborales, ni de nombramientos de servidores públicos de confianza. Así, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pretendió dilucidar esta interrogante al emitir la tesis de Jurisprudencia 1a./J. 104/2010, aprobada en sesión privada de diecisiete de noviembre de dos mil diez, determinando que:

“Los nombramientos a cargos públicos, como los de Policía Federal Ministerial, representan actos administrativos condicionados, también conocidos como “actos condición”, en virtud de que sus investiduras no se concretan mediante un acto unilateral (aunque sea discrecional) emitido por la persona facultada para hacer la designación, pues no puede imponerse obligatoriamente un cargo público a un administrado sin su aceptación, ni tampoco se trata de un contrato, porque el nombramiento no origina situaciones jurídicas individuales. Por ende, se trata de actos diversos en cuya formación concurren las voluntades del Estado y del particular que acepta el nombramiento, cuyos efectos no son fijar derechos y obligaciones recíprocas, sino condicionar la existencia del acto administrativo del que deriva el cargo a las disposiciones legales vigentes en las que se determinen abstracta e impersonalmente los derechos y obligaciones que les corresponden, de manera que esta modalidad representa una expresión de la voluntad de la administración pública mediante resolución, que se caracteriza porque su validez o extinción se relaciona necesariamente con acontecimientos futuros e inciertos que representan las condiciones a las cuales se subordina tanto el valor como la subsistencia del acto.”⁸⁷

⁸⁷ Tesis: 1a./J. 104/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, 163055, Primera Sala, t. XXXIII, enero de 2011, Pág. 371, Jurisprudencia (Administrativa). Rubro: Policía



3.5.2 La competencia por afinidad

La competencia jurisdiccional –señala Lucila Silva Guerrero- alude a la capacidad que tiene un órgano jurisdiccional para conocer y decidir, con exclusión de los demás órganos similares que con él integran un mismo fuero judicial (tribunales comunes, Junta de Conciliación y Arbitraje, tribunales militares, tribunales federales, etcétera) sobre un determinado asunto, y se surte de acuerdo con las características de materia, territorio, grado y cuantía.⁸⁸

Esta autora –Silva Guerrero- reseña la génesis de la competencia por afinidad establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del conocimiento y resolución de las controversias competenciales entre la jurisdicción administrativa y laboral, respecto a los miembros de los cuerpos de seguridad pública, señalando que: *“En principio, los conflictos competenciales sostuvieron que al tener los tribunales de lo contencioso administrativos la facultad de conocer de todo acto administrativo se surtía la competencia de éstos en los casos de los cuerpos policiales. Con posterioridad se resolvió que por analogía sí se tenía la competencia para conocer de los asuntos de la policía preventiva, por analogía también se podía conocer los conflictos planteados por la policía auxiliar. Competencias núms. 376/1994 y 96/1994.”*⁸⁹ Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el que establece dicha competencia a favor de los tribunales administrativos, por considerar que son los más afines para conocer de dichos conflictos y con base en la interpretación que da a la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el artículo 107 constitucional.

federal ministerial. Los nombramientos de sus agentes no son contratos de trabajo sino “actos condición”.

⁸⁸ Cfr. SILVA GUERRERO, Lucila, “Competencia por afinidad en la jurisdicción contencioso administrativa”, en LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (coord.). Estudios en homenaje a don Alfonso Nava Negrete en sus 45 años de docencia. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 243.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 252.



Las referidas controversias competenciales se suscitaron por virtud de que los diversos tribunales de conciliación y arbitraje, siguieron resolviendo los litigios suscitados entre elementos de seguridad pública y el Estado, no obstante la reforma constitucional de diciembre de 1960 en la que se dividió el artículo 123 en sus dos apartados A y B, estableciéndose en este último en la fracción XVIII que militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior, se regirían por sus propias leyes. Esto cambió con el criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis que generó la tesis 11/94 y luego la jurisprudencia 24/1995 del rubro "*POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.*", pues en base a este criterio se estableció que los competentes para resolver las controversias eran los tribunales administrativos locales y del Distrito Federal, en la Jurisprudencia número 77/95 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹⁰, del rubro y texto siguiente:

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACION DE SERVICIOS DE POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y SUS MUNICIPIOS, CON LAS DEPENDENCIAS DE SEGURIDAD RESPECTIVAS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO. *En la tesis de jurisprudencia 24/1995, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 43, Tomo II, correspondiente al mes de septiembre de 1995, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, con el rubro: "POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA", se estableció que los miembros de dichas corporaciones, al formar parte de un cuerpo de seguridad pública, mantienen una relación de naturaleza administrativa con el gobierno del Estado o del Municipio, que está regida por las normas legales y reglamentarias correspondientes, por disposición expresa del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución, con lo cual se excluye de considerar a los miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como a los militares, marinos y al personal del servicio exterior, como sujetos de una relación de naturaleza laboral con la institución a la que presten sus servicios. Ahora bien, ni los artículos 1, 2, 3 y 95, fracción I, del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, respecto del Tribunal de Arbitraje, ni los artículos 30 y 29, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa, por*

⁹⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II, diciembre de 1995, materia administrativa, p. 290.



lo que toca al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ambos ordenamientos de la citada entidad federativa, señalan con precisión la competencia para que uno de esos órganos conozca de la demanda promovida por un policía municipal o judicial en contra de las instituciones de seguridad pública, en la que se deduzcan pretensiones derivadas de la prestación de servicios. Por ello, ante la falta de disposición legal en el Estado de México que instituya alguna autoridad con facultades expresas para resolver ese tipo de controversias, debe recaer la competencia en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en acatamiento de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución General de la República, que consagra la garantía de que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, por ser ese tribunal administrativo, de acuerdo con las facultades de que está investido, el más afín para conocer de la demanda relativa.

Criterio que reiteró la Segunda Sala en la tesis de jurisprudencia número 2ª./J. 82/98, en la que analizó la legislación del Distrito Federal y concluyó que ante la falta de disposición legal que otorgue a alguna autoridad facultades expresas para resolver controversias relacionadas con la prestación de servicios de un policía, recae en el Tribunal Contencioso Administrativo en acatamiento a la garantía de acceso a la justicia reconocida en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución General de la República, por ser ese el órgano jurisdiccional más afín para conocer de la demanda relativa; tesis que de manera ilustrativa se transcribe a continuación:

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS PLANTEADOS EN CONTRA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, POR UN POLICÍA, CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. *En la tesis de jurisprudencia 24/1995, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, publicada en la página 43, Tomo II, correspondiente al mes de septiembre de 1995, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, con el rubro: "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.", se estableció que los miembros de tales corporaciones, al formar parte de un cuerpo de seguridad pública, mantienen una relación de naturaleza administrativa con el Gobierno del Estado o del Municipio, que está regida por las normas legales y reglamentarias correspondientes, por disposición expresa del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución, con lo cual se excluye a los miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como a los militares, marinos y al personal del servicio exterior, como sujetos de una relación de naturaleza laboral con la institución a la que presten sus servicios. Por otro lado, los artículos 5o., fracción II, 6o. y 9o. de la Ley de Seguridad Pública y 13 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal establecen que la Policía Bancaria e Industrial es un cuerpo de seguridad pública que forma parte de la Policía del Distrito Federal y está bajo el mando de la Secretaría de Seguridad Pública, nombre que adoptó dicha dependencia por la entrada en vigor de la Ley*



Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, según el artículo 9o. transitorio del decreto que la promulgó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro. Sin embargo, los preceptos citados, no señalan qué órgano debe conocer de una demanda promovida por uno de los miembros de ese cuerpo de seguridad en contra del propio ente, en la que se deduzcan pretensiones derivadas de la prestación de servicios, sólo la fracción I del artículo 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, determina que las Salas de dicho tribunal son competentes para conocer de los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la administración pública del Distrito Federal emitan; por tanto, ante la falta de disposición legal en el Distrito Federal que otorgue a alguna autoridad facultades expresas para resolver ese tipo de controversias, la competencia para conocer de las mismas debe recaer en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en acatamiento de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución General de la República, que consagra la garantía de que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, por ser ese tribunal administrativo, de acuerdo con las facultades de que está investido, el más afín para conocer de la demanda relativa.⁹¹

No obstante los criterios de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitido en 1995, debido a que compete a los tribunales colegiados resolver controversias competenciales, se generaron criterios contradictorios aún con posterioridad, que evidenciaba la confusión que existía sobre el tema y su clasificación en el ámbito del derecho, generada incluso por la complejidad de las legislaciones de cada estado, que en algunas ocasiones contenían un texto contrario a la constitución y en muchas otras carecían de norma expresa que delimitara claramente la competencia entre lo laboral y administrativo, en la relación del estado con los elementos de seguridad pública y de procuración de justicia.

Lo anterior se ejemplifica en la tesis VI.2o.T.47 L del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVI, en septiembre de 2002, con el rubro “*ELEMENTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE TLAXCALA. LAS RECLAMACIONES RELATIVAS A RETRIBUCIONES DE SUS SERVICIOS SON DE NATURALEZA LABORAL Y DE ELLAS CORRESPONDE CONOCER A LA SALA LABORAL BUROCRÁTICA.*”.

⁹¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, materia administrativa, p. 382.



Este criterio fue corregido y superado debido a que contendió en la contradicción de tesis 126/2002-SS, resuelta por la Segunda Sala, de la que derivó la tesis 2a./J. 2/2003, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, enero de 2003, página 322, con el rubro: "*COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE TLAXCALA. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, A LA SALA ELECTORAL-ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.*"

Como se señaló, las contradicciones en la determinación de la naturaleza de las relaciones entre el estado y los elementos de seguridad pública, peritos y agentes del ministerio público, en buena medida fueron generados con la ambigüedad en las leyes burocráticas que señalaban como trabajadores de confianza al servicio del Estado a dichos servidores públicos, y ante la ausencia de disposiciones legales en las leyes de la materia –seguridad pública y de las procuradurías de justicia- que estableciera un régimen de seguridad social, precisando las prestaciones que les correspondían como empleados (tema incluso aún con pendientes), por lo que ante la ausencia de disposición expresa en la materia, el juzgador al que correspondía resolver una controversia y determinar los alcances de la expresión “indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho” no tenía otra directriz que las reconocidas en las leyes laborales, por ello se volvió recurrente encontrar tribunales contenciosos administrativos que admitieran su competencia en dichas controversias.

En apego al mandato constitucional, y a fin de eliminar la laguna legislativa que no otorgaba a los tribunales contenciosos administrativos competencia para conocer y resolver controversias derivadas de la prestación de servicios de los elementos de seguridad pública y procuración de justicia, se estableció doctrinal y jurisprudencialmente la **competencia por afinidad** por virtud de la cual “*se da la aptitud de intervención al órgano jurisdiccional que originalmente carecía de ella,*



pero es susceptible de serle atribuida de acuerdo a la materia de la controversia y a la especialidad de la jurisdicción a favor de quien se resuelve.”⁹².

En este tenor, se tiene que es reiterada en diversas tesis y jurisprudencias, la competencia por afinidad de los tribunales contenciosos administrativos, para conocer de las controversias derivadas de la prestación de servicios al estado de los policías, agentes del Ministerio Público, peritos y agentes investigadores de las procuradurías de justicia federal y de los estados; como las que se transcriben de manera ilustrativa a continuación:

POLICÍAS JUDICIALES FEDERALES. EN CONTRA DE LA DETERMINACIÓN QUE DECRETE SU REMOCIÓN POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis 2a. CLXI/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 429, de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS AGENTES DE LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.", así como en las consideraciones en que sustentó dicho criterio, determinó que la relación existente entre los elementos de los cuerpos de seguridad pública y el Estado es de naturaleza administrativa, y que compete, por afinidad, al Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) conocer de los conflictos derivados de la prestación de servicios de los agentes de la Policía Judicial Federal que se encuentran adscritos a la Procuraduría General de la República, a través del juicio de nulidad, independientemente del origen de la controversia, es decir, ya sea con motivo de las prestaciones que les asisten en razón de ese vínculo o por cuestiones de responsabilidad administrativa. En congruencia con lo antes expuesto, en contra de la resolución que determina la responsabilidad administrativa de un agente de la Policía Judicial Federal y decreta su remoción, cualquiera que sea la causa de ésta, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es el órgano competente para resolver esa clase de conflictos, por lo que en términos de lo previsto en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, dicho medio ordinario de defensa debe agotarse antes de acudir al juicio de garantías, salvo que se actualice alguna excepción al principio de definitividad. Época: Novena Época. Registro: 185349. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, Diciembre de 2002. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 129/2002. Página: 246.

JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS EN QUE SE IMPONGAN SANCIONES POR RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DECRETADAS EN TÉRMINOS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis número 2a. CLXI/98,

⁹² SILVA GUERRERO, Lucila, *op. cit.* nota 83, p. 264.



publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS AGENTES DE LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.", sentó precedente en el sentido de que al ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se le ha dotado, entre otras facultades, la de resolver en materia disciplinaria los conflictos derivados de infracciones por responsabilidad administrativa de servidores públicos, entendiéndose por estos conflictos los relacionados con toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal. Por otra parte, la propia Segunda Sala del Alto Tribunal, al emitir la jurisprudencia 2a./J. 74/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, bajo el rubro: "RESPONSABILIDAD. AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO, POLICÍAS JUDICIALES Y PERITOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y, EN SU CASO, EL CÓDIGO PENAL FEDERAL, SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE A LO ESTABLECIDO EN LA LEY ORGÁNICA DE DICHA PROCURADURÍA.", también dejó asentado que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece, específicamente en sus artículos 50 y 51, un sistema de responsabilidades complementario al general previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante el cual se establecen obligaciones a cargo de agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Judicial Federal y, en lo conducente, a los peritos, en atención a la naturaleza especial de la función que desempeñan como servidores públicos. Ahora bien, conforme a lo dispuesto por el artículo 11, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, corresponde a dicho tribunal conocer del juicio de nulidad que se promueva contra las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Consecuentemente, conforme con las premisas sentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente que si los artículos 50 al 55 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República constituyen para los agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Judicial Federal y, en lo conducente, a los peritos, una reglamentación de lo dispuesto en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, intitulado "De las responsabilidades de los servidores públicos", específicamente de su artículo 113, al igual que lo es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en forma general respecto de los demás servidores públicos de la administración pública federal, por afinidad, resulta que al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa corresponde conocer de los juicios de nulidad que se promuevan contra resoluciones definitivas en que se impongan sanciones administrativas en términos de la ley orgánica citada. De ahí que el juicio de nulidad ante el tribunal administrativo citado constituya justamente el medio de defensa legal a través del cual el agente del Ministerio Público de la Federación, el agente de la Policía Judicial Federal o el perito que haya sido sancionado en términos del sistema de responsabilidades previsto en la ley orgánica que los rige, debiendo, en consecuencia, conforme al principio de definitividad que debe observarse en el juicio de garantías, agotar ese medio de defensa previamente a la promoción del juicio constitucional, como lo exige el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, en atención a que, además de que el citado juicio de nulidad constituye un medio de



defensa legal por virtud del cual el acto puede ser modificado, revocado o nulificado, el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación prevé la suspensión del acto impugnado en el contencioso administrativo, de cuya lectura se desprende que los requisitos que prevé para el otorgamiento de la medida suspensiva son en esencia los mismos que los que prevé la Ley de Amparo para ese efecto, dado que ambos ordenamientos establecen básicamente que la suspensión se otorgará a petición de parte, siempre y cuando no se lesione el interés general y, de existir tercero que pudiera verse afectado, se garanticen los daños y perjuicios que eventualmente sufra, pues de la lectura del referido artículo 208 Bis se advierte que no exige, como lo hace el artículo 124 de la Ley de Amparo, para la procedencia de la suspensión, que los daños y perjuicios que se causen al actor con la ejecución del acto administrativo impugnado deban ser de difícil reparación; sin embargo, tal omisión en el Código Fiscal de la Federación, lejos de erigirse como un requisito mayor a los previstos en la Ley de Amparo para la procedencia de la medida cautelar, constituye una reducción de las condicionantes que para tal efecto se exigen en el juicio de garantías, por lo que resulta entonces de mayor indulgencia la suspensión en el juicio de nulidad.

Época: Novena Época. Registro: 175908. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Febrero de 2006. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.1o.A.129 A. Página: 1827.

AGENTES DE LA POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ES COMPETENTE PARA CONOCER, POR AFINIDAD, DE LA DETERMINACIÓN DEL CONSEJO DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE SEPARARLOS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA MINISTERIAL, POLICIAL Y PERICIAL POR NO CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE PERMANENCIA. Del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la jurisprudencia P./J. 24/95, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, de rubro: "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.", se advierte que los militares, marinos, miembros de las instituciones policiales, agentes del Ministerio Público, peritos y personal del servicio exterior, tienen con el Estado una relación de naturaleza administrativa que debe regirse por normas también administrativas de la ley y de los reglamentos correspondientes. Consecuentemente, la relación entre los agentes de la Policía Federal Ministerial y la Procuraduría General de la República es de naturaleza administrativa y se rige por las disposiciones de esa materia. Por tanto, la competencia para conocer de la determinación del Consejo de Profesionalización de dicha procuraduría de separarlos del servicio profesional de carrera ministerial, policial y pericial por no cumplir con los requisitos de permanencia corresponde, por afinidad, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, porque al margen de las atribuciones que tradicionalmente se le han otorgado para dirimir las controversias suscitadas entre el fisco y los particulares, se le han conferido otras, comprendidas también en la rama administrativa, pero específicamente inmersas dentro del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, entendiéndose por éstos, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 108 constitucional, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la



administración pública federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones; aspecto vinculado con la hipótesis descrita, pues forzosa y necesariamente debe tomarse en cuenta la naturaleza jurídica de los miembros de los cuerpos de seguridad pública, que son servidores públicos. Además, ante la falta de disposición legal que erija a una autoridad con facultades expresas para resolver ese tipo de controversias, la indicada competencia deriva del artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, que consagra la garantía de que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia.

Época: Décima Época. Registro: 2003462. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 3. Materia(s): Administrativa, Común. Tesis: I.9o.A.30 A (10a.). Página: 1698.

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA EN LA QUE UN POLICÍA FEDERAL RECLAMA EL RECONOCIMIENTO DE UN RIESGO DE TRABAJO Y EL PAGO DE LA PENSIÓN CORRESPONDIENTE AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Conforme al artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuerpos de seguridad, entre otros, quedan excluidos del régimen tutelar de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, porque éstos se rigen por sus propias leyes, por lo que dichos servidores públicos quedan vinculados con el Estado mediante una relación de naturaleza administrativa. Por otro lado, la Ley de la Policía Federal y su reglamento son omisos en señalar qué órgano debe conocer de la demanda promovida por uno de los miembros de ese cuerpo de seguridad en contra del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con motivo del reconocimiento de un riesgo de trabajo y el pago de la pensión correspondiente; en tal virtud, ante la falta de disposición legal que otorgue a alguna autoridad facultades expresas para resolver ese tipo de controversias, la competencia para conocer del reclamo corresponde, por afinidad, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Época: Décima Época. Registro: 2008167. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I. Materia(s): Administrativa, Común. Tesis: I.6o.T.118 L (10a.). Página: 804.

Conforme a lo expuesto se tiene que la competencia por afinidad se establece en aras de no dejar en estado de indefensión al particular, impidiéndole acudir a un órgano jurisdiccional ante el cual plantear controversias, por no estar previsto de manera expresa en la norma la competencia material para conocer de algún tipo de asuntos en particular; es pues, una forma de salvaguardar el derecho de acceso a la justicia, ante las lagunas de ley.

En el caso concreto de Michoacán, aun cuando ya existían criterios definidos respecto de la naturaleza administrativa de la relación entre el estado y los elementos de seguridad pública y procuración de justicia, y de la consecuente



competencia por afinidad de los tribunales administrativos para conocer y resolver controversias derivadas de esa relación, existía el inconveniente en el estado, de carecer de un tribunal de esta naturaleza, de modo que el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito resolvió en 2003, que atendiendo a que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, tal competencia correspondía al Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado al no existir en el Estado un tribunal de naturaleza administrativa, ni legislación que estableciera una autoridad con facultades expresas para resolver controversias administrativas; generándose la Jurisprudencia número XI.2o. J/24 de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Julio de 2003, en la página 841, con el rubro y texto siguientes:

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DE LA ENTIDAD. *En las jurisprudencias números 24/95 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y 77/95 de la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal del país, se estableció que por disposición expresa del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución, los miembros policiacos al servicio del Gobierno del Estado de México y de sus Municipios, al formar parte de un cuerpo de seguridad pública mantienen una relación de carácter administrativo y no laboral; atribuyéndole por ello competencia a los tribunales de lo contencioso administrativo para conocer de asuntos de esta índole. Ahora bien, como en el Estado no existe un tribunal de esa naturaleza, como tampoco ninguna legislación ha establecido una autoridad con facultades expresas para resolver controversias administrativas, pero tomando en cuenta que conforme al segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución General de la República, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, debe establecerse que al Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado es al que corresponde conocer y resolver este tipo de cuestiones, en tanto que se le dotó, en los artículos 56 y 57 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de facultades para atender resoluciones administrativas, derivadas de conflictos sustentados por un servidor público con motivo de alguna sanción u omisión de pago de prestaciones surgidas de la relación existente con un órgano del poder público.*

El anterior criterio histórico, evidencia la necesidad existente en el estado de Michoacán, de crear un tribunal de justicia administrativa, ante el cual pudieran acudir los particulares a combatir todos aquellos actos y resoluciones de autoridades administrativas estatales y municipales, que estimaran violatorios de sus derechos; demanda que fue atendida hasta el año 2008, con la creación del



Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, sin que este asumiera en relación con los asuntos derivados de la prestación de servicios de policías, agentes del ministerio público, peritos y agentes investigadores de la Procuraduría General de Justicia del Estado, una competencia por afinidad, sino la competencia material y territorial expresamente establecida en las fracciones VIII, XI, XII y XIII del artículo 154 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

3.5.3 Respeto a los derechos humanos

Los derechos humanos son definidos como *“el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona.”*⁹³.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que: *“Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción...”*; con lo que el Estado Mexicano, al suscribir este instrumento internacional adquirió la doble obligación de respetar, por una parte, los derechos fundamentales de las personas, y por otra, la de garantizar el goce y disfrute de esos derechos.

Si bien se requieren de más acciones enérgicas del estado, de cambios en los mecanismos de participación social, para que nuestros derechos fundamentales sean efectivamente respetados y podamos ejercerlos con plenitud. Pero cabe destacar como un esfuerzo importante del Estado Mexicano, las reformas de junio de 2011, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la cual se elevó a jerarquía constitucional todas las normas de derechos humanos contenidas en los tratados suscritos por el Estado mexicano, al disponer en el artículo 1º constitucional que todas las personas gozarán de los derechos humanos

⁹³ Portal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, apartado titulado *¿Que son los Derechos Humanos?*, http://www.cndh.org.mx/Que_son_derechos_humanos



reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y al establecer garantías para su protección.

Derivado de esta reforma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una serie de criterios jurisprudenciales interpretando los alcances del nuevo texto del artículo 1º constitucional, señalando que el estudio de los derechos humanos no implica forzosamente que se acuda a instrumentos internacionales si es suficiente la protección establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sustentó la Segunda Sala en la tesis de Jurisprudencia 2a./J. 172/2012 correspondiente a la Décima Época, que es del tenor siguiente:

DERECHOS HUMANOS. SU ESTUDIO A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, NO IMPLICA NECESARIAMENTE QUE SE ACUDA A LOS PREVISTOS EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, SI RESULTA SUFICIENTE LA PREVISIÓN QUE CONTENGA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Conforme al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 y atento al principio pro persona, no resulta necesario considerar el contenido de tratados o instrumentos internacionales que formen parte de nuestro orden jurídico, si al analizar los derechos humanos que se estiman vulnerados es suficiente la previsión que contiene la Constitución General de la República y, por tanto, basta el estudio que se realice del precepto constitucional que los prevea, para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado.⁹⁴*

Posteriormente se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dilucidando la jerarquía entre la constitución y los tratados internacionales, concluyendo en la jurisprudencia número P./J. 20/2014 (10a.), que se reconocen los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales como parte del derecho mexicano, por ello, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional y no al tratado internacional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano. Jurisprudencia que dada su importancia histórica se transcribe a continuación:

⁹⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVII, febrero de 2013, t. 2, materia constitucional, p. 1049.



DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. *El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.*⁹⁵

Quizás derivado de las críticas generadas con el anterior criterio por los defensores más reacios de los derechos humanos, la Primera Sala de la Suprema Corte, un año después –abril de 2015- emitió un nuevo criterio matizando la supremacía constitucional establecida en la jurisprudencia número P./J. 20/2014 (10a.), y privilegiando la protección más amplia a la persona de sus derechos humanos, independientemente del instrumento jurídico en el que se estableciera – Constitución Federal o tratado internacional-, al resolver en la Jurisprudencia número 1a./J. 29/2015 de la Décima Época, lo siguiente:

DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS

⁹⁵ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, t. I, materia constitucional, p. 202.



PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA. *Acorde con lo sostenido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.),* las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, ya que se integran al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional. Por tanto, cuando un derecho humano esté reconocido tanto en la Constitución Federal, como en los tratados internacionales, debe acudir a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; en el entendido de que cuando exista en la Constitución una restricción expresa al ejercicio de un derecho humano, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.⁹⁶*

Trasciende además la interpretación que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los alcances del texto constitucional, al establecer el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad a cargo de todos los órganos jurisdiccionales del país, que hasta ese momento no existía, sino únicamente un control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad a cargo exclusivamente de los tribunales federales, el cual se mantiene, pero integrándose el referido control difuso que permite la inaplicación de normas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o a los instrumentos internacionales suscritos por México.

Lo anterior se patentiza en la Jurisprudencia 1a./J. 18/2012 de la Décima Época, emitida 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, Diciembre de 2012, Tomo 1, de materia Común, en la página 420, del rubro y texto siguientes:

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*

⁹⁶ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, t. I, materia constitucional, p. 240.



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.

Por virtud del criterio jurisprudencial transcrito, adquieren una mayor relevancia los tribunales locales contenciosos administrativos, que atentos al contenido del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su actuación pueden ahora propiciar una mayor protección a los particulares frente a la actuación del Estado, al atender la ineludible obligación de observar y aplicar en su ámbito competencial interno, medidas tendientes a asegurar el respeto de los derechos y garantías, no sólo de la Constitución y de sus normas internas sino también de las convenciones internacionales de las que México es parte y de las interpretaciones que de sus cláusulas llevaron a cabo los organismos internacionales, en los asuntos sometidos a su competencia, esto es, al ejercer el control difuso de convencionalidad. Control que adquiere relevancia en órganos cuya competencia es para conocer y resolver controversias que promuevan particulares en contra de actos o resoluciones definitivos, dictados, ordenados, ejecutados o que se pretendan ejecutar por autoridades estatales y municipales, ya que la violación a derechos humanos se da precisamente por autoridades y no por particulares, por lo que es evidente que será en este tipo de tribunales donde se dilucidan con más frecuencia asuntos en los que se duelen de violación a derechos fundamentales.

De este modo, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado se estatuye como un órgano autónomo eficaz para garantizar el derecho humano de acceso a



la justicia en un primer momento y para garantizar otros derechos fundamentales cuya protección se demande en juicio, a través del estudio de legalidad de los actos y resoluciones administrativas impugnados en el juicio administrativo, y mediante el control ex officio de constitucionalidad y convencionalidad que se realice en los casos que resulte aplicable.

Sobre el tema resultan ilustrativas las jurisprudencias en materia constitucional, con números de tesis XXVII.3o. J/24 y XXVII.3o. J/25, correspondientes a la Décima Época, publicadas en el Libro 15, Febrero de 2015, Tomo III de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, en las páginas 2254 y 2256, respectivamente, las que se transcriben a continuación:

DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado Mexicano las consistentes en: i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y, iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de garantizarlos; y como la finalidad de esta obligación es la realización del derecho fundamental, requiere la eliminación de restricciones al ejercicio de los derechos, así como la provisión de recursos o la facilitación de actividades que tiendan a lograr que todos se encuentren en aptitud de ejercer sus derechos fundamentales. La índole de las acciones dependerá del contexto de cada caso en particular; así, la contextualización del caso particular requiere que el órgano del Estado encargado de garantizar la realización del derecho tenga conocimiento de las necesidades de las personas o grupos involucrados, lo que significa que debe atender a la situación previa de tales grupos o personas y a las demandas de reivindicación de sus derechos. Para ello, el órgano estatal, dentro de su ámbito de facultades, se encuentra obligado a investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos que advierta, de forma que su conducta consistirá en todo lo necesario para lograr la restitución del derecho humano violentado. Por tanto, su cumplimiento puede exigirse de inmediato (mediante la reparación del daño) o ser progresivo. En este último sentido, la solución que se adopte debe atender no sólo al interés en resolver la violación a derechos humanos que enfrente en ese momento, sino también a la finalidad de estructurar un entorno político y social sustentado en derechos humanos. Esto implica pensar en formas de reparación que, si bien tienen que ver con el caso concreto, deben ser aptas para guiar más allá de éste.*

DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE PROTEGERLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado Mexicano las consistentes en: i) Respetar;*



ii) Proteger; iii) Garantizar; y, iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de protegerlos. Ésta puede caracterizarse como el deber que tienen los órganos del Estado, dentro del margen de sus atribuciones, de prevenir violaciones a los derechos fundamentales, ya sea que provengan de una autoridad o de algún particular y, por ello, debe contarse tanto con mecanismos de vigilancia como de reacción ante el riesgo de vulneración del derecho, de forma que se impida la consumación de la violación. En este último sentido, su cumplimiento es inmediatamente exigible, ya que como la conducta estatal debe encaminarse a resguardar a las personas de las interferencias a sus derechos provenientes de los propios agentes del Estado como de otros particulares, este fin se logra, en principio, mediante la actividad legislativa y de vigilancia en su cumplimiento y, si esto es insuficiente, mediante las acciones necesarias para impedir la consumación de la violación a los derechos. De ahí que, una vez conocido el riesgo de vulneración a un derecho humano, el Estado incumple su obligación si no realiza acción alguna, sobre todo, porque, en el caso de sus propios agentes, está obligado a saber todo lo que hacen.

Cabe destacar en el tema del respeto a los derechos humanos, que la aplicación de estos se rige por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El primero de estos principios referido a que son comunes a todas las personas, sin excepción. El principio de interdependencia parte de la vinculación existente entre cada uno de los derechos humanos, de modo que el reconocimiento y ejercicio de uno de ellos, implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos que se encuentran emparentados. El principio de indivisibilidad implica que son inherentes al ser humano y derivan de su dignidad, por lo que no se pueden separar o dividir de la persona. Finalmente, el principio de progresividad consiste en la obligación del Estado para asegurar el progreso en el desarrollo constructivo de los derechos humanos, y a su vez, en la prohibición de incurrir en cualquier retroceso de los derechos; esto es, que corresponde al Estado generar las condiciones más óptimas de disfrute de los derechos y no disminuir ese nivel logrado.

Luego, en armonía con el principio de progresividad de los derechos humanos, las vías, medidas e instancias previstas en el orden jurídico deben tender a generar una mayor protección al goce y ejercicio de los derechos inherentes a la persona, y no generar reformas legislativas con las que se disminuya el nivel de protección previamente alcanzado, como en el caso sostengo que ocurre respecto



del derecho de acceso a la justicia, al eliminar una vía jurisdiccional en perjuicio del particular.

CAPÍTULO CUARTO

EL DERECHO A LA JURISDICCIÓN ORDINARIA ADMINISTRATIVA, DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

4.1 Análisis del decreto legislativo número 485, publicado el veintiséis de febrero de dos mil quince, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado (quinta sección)

Mediante el decreto legislativo número 485 del Congreso del Estado de Michoacán, publicado en el Periódico oficial del Estado el veintiséis de febrero de dos mil quince, se expidió la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo y se reformó el párrafo segundo del artículo 2 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo. Esto contrario a la técnica legislativa que generalmente se aplica, conforme a la cual no se realizan reformas a más de una ley en un mismo decreto legislativo, por que dificulta su registro para posterior consulta, como de hecho ocurrió, pues al efectuarse la consulta de la actividad legislativa del Congreso del Estado en su página oficial de internet a la fecha aparece la reforma en la consulta que se efectúa a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, pero no aparece actualizado el Código de Justicia Administrativa del Estado reflejando en su texto la reforma.

En el decreto en cita, se estableció un artículo segundo a través del cual se reforma el párrafo segundo del artículo 2 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:

Artículo 2. ...

Quedan excluidos de la aplicación de este Código, los actos y procedimientos administrativos relacionados con las materias de carácter financiero; los actos



*relativos a la actuación del Ministerio Público en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, relacionadas con la averiguación y persecución del delito; ejecución de las sanciones penales; los de seguridad pública; **los actos relativos a las sanciones impuestas a los agentes del Ministerio Público, agentes de investigación y análisis, peritos o quienes realicen funciones sustantivas en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo;** electoral; participación ciudadana; de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y descentralizadas de educación superior; Tribunal de Conciliación y Arbitraje y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en cuanto a las quejas de que conozca y recomendaciones que formule.*

El texto resaltado en la anterior transcripción, en es en el que se refleja la reforma a dicho precepto legal, la cual consistió precisamente en la adición de ese texto, con lo que se establece la exclusión de la aplicación del Código de Justicia Administrativa con relación a los actos relativos a las sanciones impuestas los servidores públicos que realizan funciones sustantivas en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán, específicamente los agentes del ministerio público, los agentes de investigación y análisis –antes policías ministeriales- y los peritos.

La reforma al artículo 2 del Código de Justicia Administrativa del Estado encuentra concordancia con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo, que restringe la posibilidad de impugnar los actos o resoluciones a través de los cuales se impongan sanciones administrativas a los agentes del ministerio público, los agentes de investigación y análisis y los peritos de dicha dependencia, así como de los actos y resoluciones por los que se determine la baja, cese o remoción de dichos servidores públicos del cargo.

Artículo 48. Resoluciones

*Las resoluciones que determinen la conclusión del servicio de carrera, separación del cargo o destitución conforme al presente capítulo⁹⁷, podrán ser reconsideradas por la Dirección General de Asuntos Internos, según corresponda, conforme al procedimiento previsto en la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios. **En contra de la resolución que recaiga al recurso de reconsideración sólo procederá el juicio de amparo.***

Si la conclusión del servicio de carrera, separación del cargo o destitución, fuera declarada injustificada, la Procuraduría sólo estará obligada a pagar la

⁹⁷ Se refiere al CAPÍTULO VI, SERVICIO DE CARRERA.



indemnización y demás prestaciones a que se refiere esta ley, en los términos siguientes:

I. La indemnización consistirá en tres meses de sueldo base; y,

II. Las demás prestaciones comprenderán el sueldo base así como los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, subvenciones, haberes, dietas, compensaciones o cualquier otro concepto que percibía el servidor público por la prestación de sus servicios, los cuales se computarán desde la fecha de su separación, destitución, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio y hasta por un periodo máximo de doce meses.

Se considerará que la conclusión del servicio de carrera fue injustificada, únicamente en los casos en los que el órgano jurisdiccional advierta que no existe incumplimiento en los requisitos permanencia, o de sus obligaciones en el caso de destitución.

El pago de la indemnización y demás prestaciones a que se refiere este artículo, únicamente será procedente cuando exista una resolución de fondo del órgano jurisdiccional en la que se determine que la conclusión del servicio de carrera fue injustificada, por lo que en ningún caso se concederá por vicios de forma, lo que conllevará únicamente a la reposición del procedimiento.

En ningún caso, las resoluciones del órgano jurisdiccional originarán la reincorporación.

El precepto legal transcrito, establece el Juicio de Amparo como única vía para impugnar las resoluciones que se emitan en el recurso de reconsideración que se interponga en contra de resoluciones que determinen la conclusión del servicio de carrera, separación del cargo (por incumplimiento de los requisitos de permanencia) o destitución (por incurrir en responsabilidades en el desempeño de sus funciones) de los agentes del ministerio público, agentes investigadores y peritos, de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

Lo anterior es contrario al orden jurídico mexicano, en el que se establece como parte del Derecho Administrativo el derecho disciplinario y las normas que regulan las dependencias de la administración pública como lo es la Procuraduría General de Justicia del Estado, además de incluir en esta rama del derecho, la regulación de las relaciones del Estado con los agentes del Ministerio Público, peritos y policías. De modo que sea un tribunal especializado en la materia, el competente para conocer y resolver las controversias relacionadas con dichos temas, esto es, los Tribunales locales Contenciosos Administrativos y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sus respectivas jurisdicciones.

Estimo que no existe una justificación válida para restringir el acceso de este tipo de servidores públicos a la instancia jurisdiccional ordinaria y especializada,



sino que la única razón que motivó la reforma en estudio, fue el limitar las posibilidades de defensa y acceso a la tutela judicial efectiva de los agentes del Ministerio Público, peritos y agentes investigadores de la Procuraduría General de Justicia del Estado, al eliminar la posibilidad de instar el juicio administrativo y dejar como única posibilidad el juicio de amparo indirecto, en aras de disminuir las demandas judiciales y eventuales condenas al Estado. Esto se evidencia además, del inconstitucional e inconveniente texto del penúltimo párrafo del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Procuraduría, en el que indebidamente se establece que el pago de la indemnización y demás prestaciones únicamente será procedente cuando exista una resolución de fondo del órgano jurisdiccional que determine que la conclusión del servicio de carrera fue injustificada y en ningún caso se concederá por vicios de forma, aun cuando en ningún caso procede la reincorporación del elemento al cargo que desempeñaba. Texto aberrante que pasa por encima de los derechos humanos de las personas que desempeñan los cargos de agentes del Ministerio Público, peritos y agentes investigadores de la Procuraduría General de Justicia del Estado y que por alguna razón se ven privados de los mismos, ya que aun cuando resulte ilegal su separación del cargo, si la razón constituye una violación al procedimiento o a la garantía de audiencia, aun cuando deba declararse la nulidad, existe impedimento constitucional para reinstalarlo en el cargo, y conforme al texto en mención, no existiría posibilidad alguna de restablecerlo en el goce de sus derechos de diversa forma, al prohibir una condena para indemnizarle y pagarle las prestaciones que indebidamente dejó de percibir y que le correspondan conforme a derecho.

En similar sentido se pronunció el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Segundo Circuito, al analizar diversa norma con el mismo alcance, en la jurisprudencia número II.4o.A. J/2 (10a.) correspondiente a la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, en el Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo IV, de materia Constitucional, en la página 3315, del rubro: *“SEGURIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO. EL ARTÍCULO 181, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE A PARTIR DEL 28 DE JUNIO DE 2014, AL LIMITAR A DOCE MESES EL PAGO DE LAS*



PRESTACIONES DE LEY Y HABERES DEJADOS DE PERCIBIR O REMUNERACIÓN DIARIA ORDINARIA POR EL TIEMPO EN QUE UN SERVIDOR PÚBLICO HAYA ESTADO SUSPENDIDO, SEPARADO O REMOVIDO DE SU CARGO INJUSTIFICADAMENTE, ES INCONVENCIONAL.”; en la que sostuvo que los artículos 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 7 del protocolo adicional a ésta, llamado de San Salvador, establecen el derecho que tienen los miembros de los cuerpos policiales al pago de una completa indemnización, en caso de haber sido cesados o removidos de su encargo, por lo que la norma que limita a 12 meses el pago de las prestaciones y haberes dejados de percibir, es inconveniente y debe inaplicarse, al violar el derecho referido, pues lo que no limita la Constitución Federal y prevén los tratados internacionales, no puede restringirlo una ley secundaria, como en el caso lo es el pago de la compensación que más beneficie al elemento de la corporación policial, por haber sido cesado o removido de su encargo, por causa no atribuible a él.

La existencia de una jurisdicción local en el derecho mexicano, tiene valiosas razones para existir, por ello no solo ha subsistido, sino que incluso la tendencia en el país ha sido la de aumentar el número de órganos jurisdiccionales especializados con competencia territorial en las entidades federativas, y competencia material en ramas específicas del derecho, en aras de eficientar la labor jurisdiccional, y de otorgar a los particulares un efectivo acceso a la justicia.

4.2 Características de la competencia concurrente del Poder Judicial Federal y el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo

Del análisis efectuado de las características del juicio contencioso administrativo y del juicio de amparo indirecto, podemos concluir que ambas vías son procedentes para combatir actos administrativos que un particular estime violatorios de sus derechos, por lo que en este apartado analizaremos si existe disposición legal que establezca un orden específico para ejercerlas o si por el contrario, es opcional para el particular elegir la vía que estime más conveniente.



Adicionalmente, se efectuará una comparación entre los dos tipos de juicios señalados a fin de determinar las ventajas de uno y otro.

En primer término cabe precisar que el juicio de amparo es un medio extraordinario de defensa, respecto del cual rige –entre otros principios fundamentales- el principio de definitividad del acto reclamado, el cual consiste en que el juicio de amparo sólo es procedente contra actos de carácter definitivo, esto es, respecto de los cuales no hay un recurso, juicio o medio de defensa ordinario a través del cual pueda revocarse, anularse o modificarse.

Ernesto Martínez Andreu señala que el principio de definitividad del acto reclamado encuentra su justificación en el hecho de que, al tratarse de un medio extraordinario de defensa de carácter constitucional, el quejoso debe, previamente a su promoción, acudir a las instancias que puedan producir la insubsistencia del acto de autoridad que le produce afectación, salvo los casos de excepción previstos en la ley.⁹⁸

El principio de definitividad, en relación con los actos administrativos, se encuentra previsto a nivel constitucional en el artículo 107, fracción IV, de nuestra Carta Magna, conforme al cual: *“...En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de*

⁹⁸ Cfr. Martínez Andreu, Ernesto, “Los principios fundamentales del juicio de amparo. Una visión hacia el futuro.”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor Eduardo (coord.). El juicio de Amparo. A 160 años de la primera sentencia. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, t. I.



acuerdo con dicha ley.” En el mismo sentido, la Ley de Amparo vigente dispone en el artículo 61, fracción XX, lo siguiente:

Artículo 61. *El juicio de amparo es improcedente:*

...

XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta Ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley. No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

Conforme a los preceptos legales citados, se tiene que el juicio de amparo constituye una vía excepcional, esto es, que solo es procedente cuando no exista algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, sin embargo, esta regla admite excepciones, destacando para efectos de la presente investigación, la relativa a que no tendrá que agotarse el juicio o recurso ordinario cuando este no prevea la suspensión del acto reclamado o de prever tal medida cautelar, no tenga los alcances de la prevista en la Ley de Amparo o para su otorgamiento se exijan mayores requisitos que en el juicio constitucional.

Atendiendo a la regla reseñada en el párrafo precedente, el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito emitió la Jurisprudencia con número de tesis XI.1o.A.T. J/45 (9a.), correspondiente a la Décima Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5, de materia Común, en la página 3984, del rubro y texto siguientes:

AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DE LAS AUTORIDADES DEL ESTADO DE MICHOACÁN SIN NECESIDAD DE AGOTAR PREVIAMENTE EL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA LOCAL, AL PREVER LA LEY QUE LO RIGE MAYORES REQUISITOS QUE LA RELATIVA AL JUICIO DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN. Del artículo 240 del Código de Justicia



Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo se advierte que no se otorgará la suspensión de los actos o resoluciones impugnados en el juicio administrativo cuando pueda causar perjuicio evidente no sólo al interés social y al orden público, sino también a terceros o, bien, cuando con tal medida precautoria se contravengan normas -de cualquier naturaleza-. En cambio, el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo sólo limita su concesión cuando pueda causar perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público; de ahí que la citada disposición local exige mayores requisitos para suspender el acto reclamado, pues bastaría sostener que se contraviene una norma, cualquiera que ésta sea, para que sea improcedente la medida. Además, en el juicio de amparo procede conceder la suspensión aun cuando con ello se puedan ocasionar perjuicios a terceros, hipótesis en la que el artículo 125 de la ley de la materia sólo exige que se otorgue fianza para reparar el daño o indemnizar a aquéllos de los perjuicios causados si no se obtiene sentencia favorable, en cambio, conforme al precepto mencionado inicialmente no se concederá la suspensión si con ello se causa perjuicio a terceros. De ahí que conforme a la interpretación del artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, que en lo conducente dispone que el juicio es improcedente contra actos administrativos que deban ser revisados de oficio o por virtud de algún recurso, juicio o medio de defensa que proceda contra ellos, siempre y cuando -conforme a las leyes que regulen tal medio de defensa- se suspendan los efectos de los actos reclamados mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que hiciera valer el agraviado, sin exigirse mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna, con independencia de que el acto en sí mismo considerado sea susceptible de ser suspendido, se concluye que el juicio de amparo indirecto procede contra las resoluciones administrativas de las autoridades del Estado de Michoacán sin necesidad de agotar previamente el juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

Por virtud del anterior criterio jurisprudencial, se establece **por regla general** una jurisdicción concurrente entre los Juzgados de Distrito con residencia en Michoacán y el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, toda vez que se excluye del principio de definitividad al juicio administrativo, al interpretarse que el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, en el artículo 240, establece mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado, concretamente las condicionantes de que no se cause perjuicio a terceros ni se contravengan normas. De modo que el particular afectado con el acto o resolución administrativa tiene la posibilidad de optar entre interponer el juicio de nulidad o bien, promover el juicio de amparo indirecto.

Jurisdicción concurrente entre el Tribunal de Justicia Administrativa y los Juzgados de Distrito, del Estado, que indebidamente se elimina con la promulgación del decreto legislativo número 485, que se contrapone con la competencia del Tribunal Administrativo de la Entidad, establecida de manera genérica en el artículo



95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, y de manera específica en el artículo 154, fracciones XI y XII, del Código de Justicia Administrativa del Estado; además de contrarrestar la tendencia nacional de establecer tribunales locales especializados en materia administrativa, que descarguen las grandes cargas de trabajo de los tribunales federales que impactan en el tiempo de resolución de las controversias, y por ende en la efectiva impartición de justicia, ya que recordando las palabras del filósofo latino Séneca: “*Nada se parece tanto a la injusticia como la justicia tardía*”.

No obstante, para fines de la presente investigación, se efectúa en este apartado una comparación de los juicios de amparo indirecto y de nulidad –respecto de los cuales subsiste una competencia concurrente, con la salvedad ya apuntada– en aras de evidenciar la nobleza y ventajas que representa el juicio administrativo para los particulares que desempeñan cargos como agentes de Ministerio Público, agentes investigadores, peritos o realizan funciones sustantivas en la Procuraduría General de Justicia del Estado.

En primer término, cabe acotar que la ventaja que supone la existencia de menos requisitos para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, en el juicio de amparo respecto del juicio de nulidad, se desvanece tratándose de juicios en contra de destituciones, bajas, ceses o remociones definitivos del cargo de policías, agentes del Ministerio Público, peritos y agentes investigadores, ya que al tratarse de actos consumados la medida cautelar tendría que otorgarse con efectos restitutorios, lo que la torna improcedente tanto en el juicio de nulidad como en el de amparo, por estar expresamente vedada la reinstalación o reincorporación en el cargo de éstos servidores públicos, en el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto resulta ilustrativa en la parte conducente –que se destaca– la Jurisprudencia⁹⁹ número 2a./J. 76/2012 (10a.), de la Décima Época, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se transcribe a continuación:

⁹⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XI, agosto de 2012, t. 1, materia constitucional, común, p. 921.



SUSPENSIÓN DEFINITIVA. TRATÁNDOSE DEL PROCEDIMIENTO DE SEPARACIÓN DE UN POLICÍA DE SU CARGO PREVISTO EN LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PROCEDE CONCEDERLA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 138, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE AMPARO. *Atento a que la intención de la reforma al segundo párrafo de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se enmarca en prohibir categóricamente que los miembros de las instituciones policiacas que hayan sido separados de su cargo sean reincorporados, aun cuando obtengan resolución jurisdiccional que declare injustificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio, es claro que, de concluir el procedimiento de separación de uno de ellos, acorde con las previsiones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con una resolución en que se determine tal separación, se generaría un daño irreparable al agraviado, consistente en la imposibilidad absoluta de ser reincorporado, aun cuando la autoridad jurisdiccional posteriormente resolviera que la resolución de separación fue injustificada, pues en este caso, el Estado sólo está obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que proceda su reincorporación al servicio, razón por la que se actualiza la excepción a la regla general contenida en el artículo 138, párrafo primero, de la Ley de Amparo, en el sentido de que si el daño o perjuicio es irreparable, la suspensión tendrá el efecto de impedir la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, sin que ello signifique que se siga perjuicio al interés social o que se contravengan disposiciones de orden público, en la medida en que, por un lado, en el supuesto de que se trata el propio procedimiento de separación prevé la posibilidad de que se suspenda al policía en su función o servicio, hasta en tanto el Consejo de Profesionalización resuelva lo conducente, de forma que no se pone en riesgo el interés general por el combate a la corrupción y la seguridad; y, por otro, la suspensión en el juicio de amparo no se otorga para paralizar toda la continuación del procedimiento administrativo de separación, sino exclusivamente su etapa final, esto es, para el único efecto de que no se dicte la resolución en el procedimiento administrativo mientras se decide el juicio de amparo en el fondo. Cabe precisar que **la concesión de la suspensión definitiva en el juicio de amparo no implica la inobservancia del artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, debido a que la prohibición de que se reinstale a uno de los elementos de los cuerpos de seguridad que ahí se mencionan, opera en un momento posterior al supuesto que se analiza, esto es, hasta que se dicte efectivamente la resolución en el procedimiento administrativo separando al elemento del cargo, pues de haberse emitido esa resolución, aun cuando se advierta la ilegalidad del procedimiento o de la actuación procesal correspondiente, operaría la proscripción aludida en el sentido de no reinstalarlo.***

De la jurisprudencia transcrita se desprende la improcedencia de la suspensión contra el acto o resolución en que ya se haya determinado la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio, siendo procedente la medida cautelar solo contra el procedimiento de separación de un policía, a fin de evitar que se emita dicho acto o resolución que dada la



prohibición constitucional de reinstalación de este tipo de servidores públicos, sería de imposible reparación.

En similar sentido encontramos tesis aisladas de Tribunales Colegiados de Circuito, que sostienen la improcedencia del otorgamiento de la suspensión del acto reclamado consistente en la separación de elementos de seguridad pública o de procuración de justicia, tal como se ejemplifica con las tesis XVI.1o.A.T.17 K y IV.1o.A.46 A (10a.), que se transcriben a continuación:

SUSPENSIÓN PROVISIONAL. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA DETERMINACIÓN DE SEPARAR TEMPORALMENTE DEL CARGO A UN AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN POR NO APROBAR LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE CONTROL DE CONFIANZA, DADO QUE CON SU OTORGAMIENTO SE AFECTARÍA EL INTERÉS SOCIAL Y SE CONTRAVENDRÍAN DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO. *Por mandato de los artículos 21 y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4o., fracción V, de la abrogada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público de la Federación realiza funciones de interés público y general, al promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia. Por su parte, el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Carta Magna dispone que los agentes del Ministerio Públicos podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en aquéllos y que si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. Así, las anteriores disposiciones constitucionales reflejan la preocupación del Poder Revisor de la Constitución y del legislador por salvaguardar el correcto ejercicio de la función de la representación social, de modo que únicamente pueda llevarse a cabo por personas sobre las que no exista dejo de duda con relación a que cumplen cabalmente los requisitos respecto a su ingreso y permanencia dentro de la mencionada procuraduría, dada la trascendencia de la función que tienen encomendada. En estas condiciones, los artículos 30, fracción I, inciso b) y 31, fracción II, inciso b), de la citada ley orgánica disponen como requisitos para permanecer como agente del Ministerio Público de la Federación de carrera, entre otros, el sometimiento y aprobación de los procesos de evaluación de control de confianza y del desempeño, los que serán permanentes, periódicos y obligatorios. Por tanto, es improcedente conceder la suspensión provisional contra la determinación que separa provisionalmente del cargo a un agente del Ministerio Público de la Federación por no aprobar los referidos procesos de evaluación, en razón de que con su otorgamiento se afectaría el interés social y se contravendrían disposiciones de orden público conforme al artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, pues la sociedad está interesada en que las funciones del Ministerio Público se realicen de la mejor manera.¹⁰⁰*

¹⁰⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIII, Junio de 2011, materia común, p. 1600.*



POLICÍAS. ANTE LA BAJA DEFINITIVA DEL SERVIDOR PÚBLICO RESULTA IMPROCEDENTE CONCEDER LA SUSPENSIÓN PARA QUE SE CONTINÚEN PAGANDO SALARIOS, AUN Y CUANDO SE SOLICITE PARA EL MÍNIMO VITAL.

El pago de salario constituye un derecho fundamental previsto en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, cuando el acto reclamado consista en la baja definitiva del servicio público de policía, la medida cautelar para efecto de que se otorgue un pago mínimo vital para la subsistencia es improcedente, porque al no existir ya una relación laboral, el salario ya no es un derecho a preservar como materia del juicio de amparo, pues suministrarlo queda supeditado a la sentencia que se emita en el juicio principal en donde se examinará la constitucionalidad de la remoción. Asimismo, porque ante la baja del servicio el quejoso ya no tiene impedimento para obtener otra fuente de ingresos.¹⁰¹

Apunto esta circunstancia, pues considero que no es dato menor, tomando en consideración que en mi experiencia como Secretaria de Estudio y Cuenta del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, pude advertir que los juicios promovidos por policías, agentes del Ministerio Público, peritos y agentes de investigación de la Procuraduría General de Justicia del Estado, son mayoritariamente en contra de resoluciones de bajas, de terminación de nombramiento, o dictadas en procedimientos administrativos.

Precisado lo anterior, es dable señalar que la concurrencia de jurisdicciones en materia administrativa, implica un beneficio para los particulares al incrementarse sus posibilidades de defensa frente a los actos de autoridades administrativas, y por ende, es un avance para el sistema de defensa para los habitantes del Estado de Michoacán, al expandir sus oportunidades de defensa sin tener que acudir necesariamente al juicio de amparo, el cual a la fecha es considerado -aún por destacados juristas¹⁰²- como un complejo medio de defensa, que ha llegado a calificarse como “un instrumento de privilegiados”, como refiere Alfonso Nava Negrete en su libro Derecho Administrativo: *“Por su diseño constitucional, legal y jurisprudencial, es inmejorable medio de defensa para aquéllos, pero vivido en la realidad su dimensión cambia. Por lo pronto es vía casi inaccesibles para la mayoría*

¹⁰¹ *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 20 de mayo de 2016, materia Común.

¹⁰² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del Juicio de Amparo*, 2ª edición actualizada, México, Editorial Themis, 1999, p. IX .



de los indefensos, pues su costo y estructura lo hacen más bien un instrumento para privilegiados.”¹⁰³.

En este punto, es de destacarse que a partir de la reforma al Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, publicada el 19 de octubre de 2011, el plazo para presentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Entidad, se amplió de 15 quince a 45 cuarenta y cinco días, lo cual es benévolo para el particular, en comparación con el de quince días previsto en la Ley de Amparo para la interposición del juicio de garantías, ya que un mayor plazo posibilita una mejor defensa y minimiza los riesgos de preclusión del derecho para impugnar generados por la ignorancia o desidia del particular afectado.

Por tanto, es claro que posterior a la instalación del Tribunal de Justicia Administrativa en el Estado de Michoacán, la condición del administrado ha mejorado sustancialmente, al contar con una instancia jurisdiccional local y especializada, ante la cual dirimir controversias, y que resulta contrario a la garantía de acceso a la justicia, restringir esta vía aun cuando es la idónea para controvertir actos y resoluciones administrativas; con lo que además, generará a la postre una carga excesiva en los juzgados de distrito y a su vez un retraso en el impartición de justicia, lo que se insiste, repercute desfavorablemente en la protección y garantía al derecho humano de acceso a una tutela judicial efectiva.

Otro punto a destacar es la existencia de una Defensoría Jurídica como parte de la estructura del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, prevista en los artículos 170 al 172 del Código de Justicia Administrativa de la entidad, establecida por los congresistas estatales en aras de dar un efectivo acceso a la justicia, al poner a disposición de la población michoacana, defensa pública gratuita para las personas de escasos recursos, para garantizarles el derecho a ser oídos en dicho tribunal y eliminar obstáculos económicos o financieros de acceso al mismo, colocándolos en igual posibilidad de defensa en juicio. Aunado a que por virtud de la regionalización de la Defensoría Jurídica del Tribunal, efectuada por virtud del acuerdo administrativo de Pleno tomado con fecha 04 de enero de 2012,

¹⁰³NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo mexicano, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 65.



se acercó ese servicio a un mayor porcentaje de la población del Estado, mediante el establecimiento de oficinas de defensores públicos ubicadas actualmente en los municipios de Morelia, Uruapan, Zamora y Zitácuaro, a diferencia de la de Asesoría Jurídica Federal del Instituto Federal de Defensoría Pública del Poder Judicial de la Federación que tiene presencia solo en dos municipios del Estado de Michoacán.

Al respecto, es de precisarse que en términos del artículo 37 de la Ley de Amparo, *es juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.* Y en el Décimo Primer Circuito Judicial Federal que comprende el Estado de Michoacán, existen actualmente nueve Juzgados de Distrito mixtos funcionando en el estado, 6 en la capital (Juzgados Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Séptimo y Noveno de Distrito) y 3 en la ciudad de Uruapan (Juzgados Quinto, Sexto y Octavo de Distrito), además del Juzgado Sexto de Distrito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, ubicado también en Uruapan. De igual forma, solo en esas dos regiones – Morelia y Uruapan- existen oficinas de Asesoría Jurídica Federal del Instituto Federal de Defensoría Pública del Poder Judicial de la Federación.

Otra ventaja a resaltar, deriva del contenido del artículo 250 del Código de justicia Administrativa del Estado de Michoacán, que establece que: “*Si no se produce la contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se **tendrán como ciertos** los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios, resulten desvirtuados.*”. Precepto conforme al cual, en el juicio administrativo la omisión de la autoridad de dar contestación a la demanda tiene como consecuencia legal que se tengan por ciertos los hechos que de manera precisa le atribuya el actor; en tanto que en el amparo indirecto, la falta de presentación de informe justificado por parte de la autoridad responsable solo genera una presunción de certeza del acto reclamado, en términos de lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 117 de la Ley de Amparo¹⁰⁴.

¹⁰⁴ **Artículo 117.** *La autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes. El órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá ampliar el plazo por otros diez días.*



Además de lo ya señalado, el juicio administrativo tiene otros aspectos nobles para el particular que lo interpone, tales como la previsión expresa de operar la litis abierta, así como la posibilidad de impugnar actos aun sin conocer su contenido, en términos de lo dispuesto en los artículos 154, fracción XIII, 234, fracción II y 238 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.

En tanto que en el juicio de amparo indirecto, por regla general la litis es cerrada (excepcionalmente abierta), y los actos se impugnan a partir de su pleno conocimiento, tal como se advierte de los artículos 18 y 75 de la Ley de Amparo; y como se precisa en las líneas subsecuentes.

En efecto, el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán establece de manera puntual en el artículo 154, fracción XIII, la procedencia del juicio administrativo en contra de resoluciones dictadas por las autoridades administrativas, estatales o municipales, al resolver los recursos establecidos por las normas respectivas cuando:

a) La resolución recaída a un recurso administrativo o de revisión, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio administrativo, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo; y,

b) La resolución a un recurso administrativo o de revisión que lo declare por no interpuesto o improcedente, siempre que el Magistrado Instructor determine la procedencia del mismo, el juicio administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso.

Y prevé que en ambos supuestos, el actor podrá hacer valer en juicio conceptos de impugnación no planteados en el recurso; de modo que esta circunstancia no está sujeta a interpretación, pues permite una aplicación literal de la norma.

*Los informes rendidos fuera de los plazos establecidos en el párrafo primero podrán ser tomados en cuenta si el quejoso estuvo en posibilidad de conocerlos. **Si no se rindió informe justificado, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso acreditar su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos humanos y garantías a que se refiere el artículo 1o de esta Ley.***



En tanto que en el juicio de amparo la ley de la materia dispone en el artículo 75 que en las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se aprecie tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. Aun cuando cabe acotar que en los amparos indirectos en materia de legalidad, al no estar predeterminada una litis previa la litis es excepcionalmente abierta, pero tratándose de resoluciones dictadas en recursos administrativos, existe discrepancia en los juzgadores federales respecto a si la litis está condicionada por lo discutido en el recurso o pueden introducirse agravios novedosos, como se ilustra con las tesis con registros 231133 y 175555, correspondientes a la octava y novena épocas, respectivamente, que se transcriben a continuación:

CONCEPTOS DE VIOLACION EN EL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. EN ELLOS SE PUEDEN PLANTEAR ARGUMENTOS DISTINTOS DE LOS QUE SE HICIERON VALER EN EL RECURSO ORDINARIO EN EL QUE SE EMITIO LA RESOLUCION RECLAMADA. *No existe impedimento legal para que los jueces de Distrito tomen en cuenta, al momento de resolver una controversia constitucional, argumentos que no hayan sido del conocimiento de la autoridad responsable, al resolver un recurso administrativo, sin que ello signifique variación del conflicto. Lo anterior, porque en el juicio de garantías se inaugura una nueva litis en la cual las partes pueden desplegar su defensa plenamente, sin que la autoridad responsable quede en estado de indefensión, pues al momento de rendir su informe justificado puede refutar todos los conceptos de violación expresados en la demanda, cualesquiera que sean los tópicos que ahí se propongan.*¹⁰⁵

LITIS ABIERTA. EL PRINCIPIO DE, NO RIGE EN EL JUICIO DE AMPARO. *El artículo 197 del Código Fiscal de la Federación contempla el principio de litis abierta, que en el juicio administrativo admite la libre expresión de argumentos en vía de conceptos de anulación contra el acto impugnado, incluso, de aquellos no planteados en el recurso administrativo; de modo tal que el actor puede hacer valer argumentos ya deducidos en sede administrativa (reiterativos), o bien, cuestiones novedosas no propuestas en esa vía, referidas a la resolución originaria; teniendo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la obligación de estudiarlos, sin que por tales razones pueda calificarlos de ineficaces o inoperantes. Ahora bien, ese principio no es aplicable en el juicio de amparo, por ser éste un medio de control constitucional cuya finalidad es la protección del gobernado frente al poder público, donde el estudio del acto reclamado se realiza acorde con lo previsto en el artículo 78 de la Ley de Amparo, atendiendo exclusivamente al texto del acto, por lo que la litis se encuentra determinada por los argumentos expuestos a título de conceptos de violación en la demanda de amparo y los formulados en la ampliación y su confrontación con los actos reclamados, de tal modo que el juzgador constitucional*

¹⁰⁵ Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. I, Segunda Parte-1, Enero-Junio de 1988, materia administrativa, p. 183.



*no se encuentra obligado a analizar argumentos novedosos no planteados en la instancia respectiva.*¹⁰⁶

Por lo que ve a los actos o resoluciones a impugnarse en el juicio administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa, el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán posibilita al particular a acudir a juicio a impugnar actos que no conoce y de verter conceptos de violación en su contra a través de la ampliación de demanda, al disponer en el artículo 234, fracción II¹⁰⁷, que cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente, manifestando el actor desconocer la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien lo atribuye, su notificación o su ejecución, generándose en tal supuesto, la obligación de la autoridad de exhibir la resolución administrativa y su notificación con su contestación de demanda, so pena de que se declare la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada de incumplir la autoridad con su obligación de exhibirla. Al respecto tienen aplicación las jurisprudencias de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con número de tesis 2a./J. 196/2010 de la Novena Época y 2a./J. 173/2011 (9a.) de la Décima Época, que disponen lo que sigue:

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. CUANDO NO SE ACREDITA EN EL JUICIO RESPECTIVO LA EXISTENCIA DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNADAS DEBE DECLARARSE SU NULIDAD LISA Y LLANA. *Ha sido criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que si en el juicio contencioso administrativo federal el actor manifiesta en su demanda desconocer el acto administrativo impugnado, es obligación de la autoridad demandada exhibir constancia de su existencia y de su notificación al momento de contestarla, con la finalidad de que aquél pueda controvertirlas a través de la ampliación correspondiente; por tanto, si la autoridad omite anexar los documentos respectivos en el momento procesal oportuno, es indudable que no se acredita su existencia, omisión que conlleva, por sí, la declaratoria de nulidad lisa y llana de las*

¹⁰⁶ Tesis: I.15o.A.9 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, marzo de 2006, materia común, p. 2036.

¹⁰⁷ **Artículo 234.** *Cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de las impugnables en el juicio administrativo, se estará a las siguientes reglas, si el actor:*

...

II. *Manifiesta que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien la atribuye, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia de la resolución administrativa y de su notificación, mismas que el actor podrá combatir mediante ampliación de la demanda.*



resoluciones impugnadas por carecer de los requisitos de fundamentación y motivación a que se refiere el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰⁸

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO EL ACTOR NIEGA CONOCER EL ACTO IMPUGNADO, LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA DEBE EXHIBIR EL DOCUMENTO ORIGINAL O, EN SU CASO, COPIA CERTIFICADA. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 209/2007, de rubro: "JUICIO DE NULIDAD. SI EL ACTOR NIEGA CONOCER EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO, LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA DEBE EXHIBIR CONSTANCIA DE ÉSTE Y DE SU NOTIFICACIÓN.", sostuvo que del artículo 209 bis, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (cuyo contenido sustancial reproduce el artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), se advierte que la autoridad al contestar la demanda, en caso de que el actor manifieste desconocer la resolución que determina un crédito fiscal, ya sea porque aduzca que le fue notificado incorrectamente o simplemente que no se le dio a conocer, la autoridad debe exhibir constancia del acto y su notificación. De lo que se sigue que el término "constancia" a que se refiere dicho precepto debe entenderse como el documento original o en copia certificada, que reúna los elementos necesarios para que el actor lo conozca como fue emitido, con el fin de que pueda impugnarlo, resultando insuficiente que la autoridad exhiba la reimpresión o copia simple del acto impugnado, dado que estos documentos no cumplen con todos los requisitos de un acto administrativo. Cabe destacar que el cumplimiento del requisito indicado es independiente a los conceptos de invalidez que el particular haga valer, pues lo que se pretende es conocer el contenido del acto en los términos de su emisión, para que el actor pueda entablar su defensa.¹⁰⁹

Esta disposición adquiere especial relevancia, tratándose de la impugnación de ceses y bajas que ocurren de manera verbal o de forma irregular, y que le es informado al agente del Ministerio Público, agente investigador o perito de la Procuraduría General de Justicia, su separación del cargo, sin darle a conocer en su integridad la resolución en que se determinó esto.

En tanto que en el juicio de amparo, parte de la impugnación de los actos a partir de su pleno conocimiento, como se advierte del artículo 18 de la Ley de Amparo que establece que el cómputo de los plazos para la interposición de la demanda, corre a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso del acto o resolución que reclame o a aquél

¹⁰⁸ Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Diciembre de 2011, t. 4. Materia Administrativa, p. 2645.

¹⁰⁹ Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXIII, Enero de 2011. Materia Administrativa. Tesis: 2a./J. 196/2010, p. 878.



en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución, sin prever expresamente la posibilidad de que el actor impugne un acto o resolución cuyo contenido desconozca, de modo que se imponga a la autoridad la obligación de exhibirla a efecto de que en el mismo juicio pueda combatirla vía ampliación de demanda, como si se prevé en el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo. De modo que esta posibilidad en el juicio de amparo dependerá de la pericia del abogado para preparar adecuadamente su defensa cuando no conozca el acto, informando tal circunstancia al Juez de Distrito, solicitando se requiera a la autoridad que remita el documento en donde conste el acto y anunciando que se formulará la ampliación de demanda tan pronto se conozcan las constancias que remita la autoridad, pero no dejar de promover el juicio para evitar el riesgo de consentir el acto o resolución; todo lo cual no resulta obvio para el particular, quien incluso de ser asistido por un abogado, corre el riesgo de no ser debidamente representado, dado que esta posibilidad no se encuentra expresamente consignada en la Ley de Amparo.

La aludida confusión que genera la circunstancia de que el plazo para promover la demanda de amparo se computa a partir del conocimiento pleno del acto reclamado, se evidencia en la Jurisprudencia número P./J. 115/2010 de la Novena Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 5 del Tomo XXXIII de enero de 2011, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de materia Común, que señala:

DEMANDA DE AMPARO. EL PLAZO PARA PROMOVERLA DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE EL QUEJOSO TUVO CONOCIMIENTO COMPLETO DEL ACTO RECLAMADO POR CUALQUIER MEDIO CON ANTERIORIDAD A LA FECHA EN LA QUE LA RESPONSABLE SE LO NOTIFICÓ. Conforme al artículo 21 de la Ley de Amparo, el plazo para promover la demanda de garantías será de 15 días y se contará desde el siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se haya ostentado sabedor de los referidos actos, bastando en este último caso que así lo exponga en la demanda para que, si no existe prueba en contrario, la fecha de su propio reconocimiento constituya el punto de partida para determinar la oportunidad de su escrito. Esto significa que el quejoso no tiene por qué esperar a que la autoridad responsable le notifique formalmente el acto reclamado para que pueda solicitar la protección de la Justicia Federal, pues si ya tuvo conocimiento por otros medios de su existencia, no debe limitársele el acceso a los tribunales cuando puede impugnarlo en la vía de amparo. Lo anterior se corrobora con el artículo 166, fracción V, del ordenamiento legal citado, el cual prevé



que en la demanda de amparo directo debe señalarse la fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, o la fecha en que el quejoso haya tenido conocimiento de la resolución reclamada; enunciado este último que reitera el derecho del quejoso de promover el juicio de amparo antes de que la responsable le notifique formalmente el fallo decisivo, cuando lo conoce por alguna causa ajena a la diligencia judicial con que se le debió dar noticia oficial de su contenido. En congruencia con lo anterior, si existe en autos prueba fehaciente de que el quejoso tuvo acceso al contenido completo del acto reclamado con anterioridad a la fecha en la que la responsable se lo notificó, debe contabilizarse la oportunidad de la demanda a partir de la primera fecha, pues sería ilógico permitirle, por un lado, la promoción anticipada del juicio cuando afirme que tuvo conocimiento del acto reclamado previamente a su notificación, pero, por otro, soslayar el mismo hecho cuando el juzgador o las demás partes sean quienes adviertan que así aconteció y que tal conocimiento se pretende ocultar.

En este orden, si bien el estado mexicano cumple con su obligación de establecer un recurso efectivo con la existencia del juicio de amparo, como ha sostenido la Segunda Sala en la Jurisprudencia 2a./J. 12/2016 de la Décima Época, publicada en el Libro 27, de febrero de 2016, Tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, en la página 763, bajo el rubro “**RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS**”¹¹⁰, en base a las consideraciones

¹¹⁰ **RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.** De la interpretación del precepto citado, un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un medio de defensa que puede conducir a un análisis por parte de un tribunal competente para determinar si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación. En este sentido, el juicio de amparo constituye un recurso judicial efectivo para impugnar la inconstitucionalidad, o incluso la inconventionalidad, de una disposición de observancia general, pues permite al órgano jurisdiccional de amparo emprender un análisis para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos de los solicitantes y, en su caso, proporcionar una reparación, lo que se advierte de los artículos 1o., fracción I, 5o., fracción I, párrafo primero, 77 y 107, fracción I, de la Ley de Amparo. Ahora bien, en cuanto a la idoneidad y la razonabilidad del juicio de amparo, la Corte Interamericana reconoció que la existencia y aplicación de causas de admisibilidad de un recurso o un medio de impugnación resultan perfectamente compatibles con el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el entendido de que la efectividad del recurso intentado, se predica cuando una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad, el órgano judicial evalúa sus méritos y entonces analiza el fondo de la cuestión efectivamente planteada. En esa misma tesitura, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la circunstancia de que en el orden jurídico interno se fijen requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades de amparo analicen el fondo de los planteamientos propuestos por las partes no constituye, en sí misma, una violación al derecho fundamental a un recurso judicial efectivo; pues dichos requisitos son indispensables y obligatorios



expuestas en este capítulo, es dable sostener que el juicio administrativo es la vía idónea y más benéfica al particular, para impugnar actos y resoluciones administrativas estatales y municipales, al constituir una instancia más asequible y favorable que el juicio de amparo indirecto.

4.3 Propuesta de reforma legislativa para sostener la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, respecto de controversias relacionadas con ceses y sanciones a servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado

La actual redacción de los artículos 2 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán y 48 de la Ley Orgánica de la Procuración de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo, contradicen el principio de progresividad previsto en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto es así, en razón de que previo a la promulgación del decreto legislativo número 485, de fecha veintiséis de febrero de dos mil quince, otorgaba en favor de los servidores y exservidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado sancionados administrativamente o a los que se les cesaba, u daba de baja de los cargos de agentes del Ministerio Público, peritos y agentes investigadores de dicha dependencia, el derecho humano a un recurso judicial efectivo y acceso a la justicia administrativa por un juez ordinario -el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado- para combatir el acto o resolución administrativa que imponga la sanción o determine de cualquier forma la terminación del cargo, y posteriormente suprime dicho derecho.

Luego, se tiene que en lugar de existir un avance en el derecho al acceso a la justicia administrativa el congresista michoacano generó un retroceso al citado derecho al haberse eliminado la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, para conocer de los citados actos

para la prosecución y respeto de los derechos de seguridad jurídica y funcionalidad que garantizan el acceso al recurso judicial efectivo.



administrativos, contraponiéndose incluso con el sistema jurídico mexicano y la tendencia en su evolución y desarrollo, reflejada en la obligación impuesta en la Ley Suprema del país, a todas las legislaturas de las entidades federativas de establecer la existencia de tribunales locales especializados en la materia administrativa, que además conocerán y resolverán procedimientos de responsabilidades administrativas respecto de faltas que sean consideradas graves en la ley. Por tanto, es un contrasentido excluir de su competencia, actos evidentemente administrativos, como excepción a las reglas de competencia, y sin una razón real y clara que justifique la disminución de las posibilidades del particular al acceso a la tutela judicial efectiva.

Cualquier restricción al derecho humano de acceso a la justicia debe tener una razón válida, aun cuando solo represente una disminución en el ámbito de protección sin cancelar por completo el derecho, como ocurre en el caso en que subsiste la vía extraordinaria del amparo, máxime que como ya se indicó, resulta más benévolo al particular el juicio de nulidad en el aspecto procesal.

Esto es así, ya que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido jurisprudencia donde señala que toda persona tiene “...*El derecho a ser juzgado por tribunales de justicia ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente previstos constituye un principio básico del debido proceso. El Estado no debe crear ‘tribunales que no apliquen normas procesales debidamente establecidas para sustituir la jurisdicción que corresponda normalmente a tribunales ordinarios’*”¹¹¹.

En este orden, es dable sostener que el juzgamiento de asuntos administrativos compete a la justicia ordinaria, específicamente al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, de lo contrario se verá conculcado el derecho al juez natural de los particulares, además de desaprovecharse los recursos asignados e invertidos en ese órgano jurisdiccional.

A fin de garantizar efectivamente el derecho de acceso a la justicia ordinaria de los agentes del Ministerio Público, peritos y agentes investigadores, de la

¹¹¹ Eur. Court H.R. Langborger case, decision of 27 January 1989, Series A no. 155, para. 32; y Eur. H.R. Campbell and Fell (. . .) para. 78.



Procuraduría General de Justicia del Estado, se propone reformar los artículos 2 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, 48 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:

Texto original:

CÓDIGO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Artículo 2. ...

*Quedan excluidos de la aplicación de este Código, los actos y procedimientos administrativos relacionados con las materias de carácter financiero; los actos relativos a la actuación del Ministerio Público en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, relacionadas con la averiguación y persecución del delito; ejecución de las sanciones penales; los de seguridad pública; **los actos relativos a las sanciones impuestas a los agentes del Ministerio Público, agentes de investigación y análisis, peritos o quienes realicen funciones sustantivas en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo;** electoral; participación ciudadana; de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y descentralizadas de educación superior; Tribunal de Conciliación y Arbitraje y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en cuanto a las quejas de que conozca y recomendaciones que formule.*

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Artículo 48. Resoluciones

Las resoluciones que determinen la conclusión del servicio de carrera, separación del cargo o destitución conforme al presente capítulo, podrán ser reconsideradas por la Dirección General de Asuntos Internos, según corresponda, conforme al procedimiento previsto en la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios. En contra de la resolución que recaiga al recurso de reconsideración sólo procederá el juicio de amparo.

Si la conclusión del servicio de carrera, separación del cargo o destitución, fuera declarada injustificada, la Procuraduría sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que se refiere esta ley, en los términos siguientes:

- I. La indemnización consistirá en tres meses de sueldo base; y,*
- II. Las demás prestaciones comprenderán el sueldo base así como los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, subvenciones, haberes, dietas, compensaciones o cualquier otro concepto que percibía el servidor público por la prestación de sus servicios, los cuales se computarán desde la fecha de su separación, destitución, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio y hasta por un periodo máximo de doce meses. Se considerará que la conclusión del servicio de carrera fue injustificada, únicamente en los casos en los que el órgano jurisdiccional advierta que no existe*



incumplimiento en los requisitos permanencia, o de sus obligaciones en el caso de destitución.

El pago de la indemnización y demás prestaciones a que se refiere este artículo, únicamente será procedente cuando exista una resolución de fondo del órgano jurisdiccional en la que se determine que la conclusión del servicio de carrera fue injustificada, por lo que en ningún caso se concederá por vicios de forma, lo que conllevará únicamente a la reposición del procedimiento.

En ningún caso, las resoluciones del órgano jurisdiccional originarán la reincorporación.

Texto propuesto:

**CÓDIGO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MICHOACÁN
DE OCAMPO**

Artículo 2. ...

Quedan excluidos de la aplicación de este Código, los actos y procedimientos administrativos relacionados con las materias de carácter financiero; los actos relativos a la actuación del Ministerio Público en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, relacionadas con la averiguación y persecución del delito; ejecución de las sanciones penales; los de seguridad pública; electoral; participación ciudadana; de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y descentralizadas de educación superior; Tribunal de Conciliación y Arbitraje y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en cuanto a las quejas de que conozca y recomendaciones que formule.

**LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL
ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO**

Artículo 48. Resoluciones

Las resoluciones que determinen la conclusión del servicio de carrera, separación del cargo o destitución conforme al presente capítulo, podrán ser reconsideradas por la Dirección General de Asuntos Internos, según corresponda, conforme al procedimiento previsto en la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios.



El particular podrá optar entre agotar el recurso de reconsideración o acudir directamente al juicio administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

Si la conclusión del servicio de carrera, separación del cargo o destitución, fuera declarada injustificada, la Procuraduría sólo estará obligada a pagar la indemnización **constitucional y demás prestaciones que le correspondan acorde al régimen complementario de seguridad social previsto en la Ley del Sistema Estatal de Seguridad de Michoacán de Ocampo y los reglamentos de la materia**¹¹².

En ningún caso, las resoluciones del órgano jurisdiccional originarán la reincorporación.

¹¹² El texto que se propone referente a las prestaciones para los elementos de procuración de justicia, parte de lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que es del tenor siguiente:.- *Las Instituciones de Seguridad Pública deberán garantizar, al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado; las entidades federativas y municipios generarán de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos, una normatividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*



CONCLUSIONES

1. Desde 1960 se reformó artículo 123 constitucional para adicionar la fracción XIII al apartado B, en aras de excluir a los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior, del ámbito de aplicación de las normas del derecho burocrático, precisando que deben regirse por sus propias leyes. Posteriormente, con la reforma constitucional de marzo de 1999, se añadió la restricción para reinstalar a los miembros de las instituciones policiales municipales, estatales o federales, que fueran removidos de su cargo, procediendo exclusivamente su indemnización, reforzándose tal impedimento mediante una nueva redacción que impidiera cualquier interpretación que permitiera excepciones a la regla de no reinstalación, a través de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008. Esto, en aras de eliminar obstáculos legales en el proceso de profesionalización y depuración de los elementos de seguridad pública y de procuración de justicia.

2. Como primer antecedente de la Procuraduría General de Justicia, ya del México independiente, encontramos que el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionando en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, preveía la existencia de dos fiscales -civil y criminal-, que realizaban funciones similares a las de la actual figura del Ministerio Público; figura que evolucionó hasta su transformación –aún en proceso- de una dependencia del ejecutivo -Procuraduría General de la República- a un órgano autónomo denominado Fiscalía General de la República, por virtud de la reforma constitucional de febrero de 2014.

3. Los agentes del ministerio público, agentes de investigación y análisis, peritos o quienes realicen funciones sustantivas en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo, son servidores públicos que se encuentran excluidos del derecho laboral, ya que por disposición del artículo 123, apartado B, fracción XIII, deben regirse por sus propias normas, conforme a las cuales la estabilidad en el cargo está sujeta a cumplir los requisitos de permanencia y a aprobar las evaluaciones de control de confianza, en tanto que sus prestaciones dependerá del régimen complementario de seguridad social previsto en las normas



de la materia. Además se encuentran sujetos a un régimen disciplinario como servidores públicos, conforme al cual pueden ser sancionados de incurrir en responsabilidad administrativa.

4. El procedimiento de profesionalización de la Procuraduría General de Justicia es sumamente necesario, pero no justifica la ilegalidad en su implementación y desarrollo, por lo que es sumamente importante que en la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el estado, subsistan las instancias jurisdiccionales idóneas que permitan garantizar los derechos sustantivos de los particulares que desempeñen cargos como agentes del Ministerio Público, peritos o agentes de investigación y análisis.

5. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva es un derecho humano reconocido en la Constitución Federal y en tratados internacionales adoptados por México (Declaración Universal de los Derechos Humanos -artículos 8º y 10º-, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -artículos 2.3 y 14-, y la Convención Americana de Derechos Humanos –artículos 8.1 y 25.1-), el cual comprende cuatro aspectos fundamentales: (1) la posibilidad real de acceder a los órganos jurisdiccionales; (2) el respeto a un debido proceso; (3) la obtención de una resolución de forma pronta y expedita; y, (4) la efectiva ejecución de lo resuelto por el órgano jurisdiccional.

6. El derecho humano de acceso a la justicia implica la obligación de los Estados, por una parte, de no impedir el acceso a esos recursos, y por otra parte, la de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos, esto es, removiendo los obstáculos normativos, sociales o económicos que impidan o limiten la posibilidad de acceso a la justicia.

7. Por virtud de la reforma constitucional del 30 de diciembre de 1946 se estableció con este rango la existencia de los tribunales administrativos en el artículo 104, fracción I. Ahora con la reforma constitucional de julio de 2015, se establece como mandato –ya no como potestad- para las legislaturas locales, el instituir Tribunales de Justicia Administrativa dotados de plena autonomía.

8. En Michoacán se instaló formalmente el Tribunal de Justicia Administrativa el 2 de enero de 2008, como un órgano ordinario autónomo de control de legalidad,



dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones, donde pueden acudir directamente para dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre particulares y las autoridades estatales y municipales. Órgano jurisdiccional que se encuentra pendiente de transformación conforme a la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2015 y a la reforma a la constitución local del 13 de noviembre de 2015, por virtud de la cual aumentará de 3 a 5 magistrados su conformación y tendrá ahora la facultad de imponer sanciones a los servidores públicos estatales, municipales y particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal.

9. La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, evidencia la tendencia nacional de establecer en todos los estados órganos jurisdiccionales locales especializados en materia administrativa, con mayores facultades en relación con las responsabilidades administrativas de los servidores públicos estatales y municipales.

10. El derecho administrativo otorga a los particulares tres vías para combatir aquellos actos o resoluciones de autoridad que sean lesivos de sus derechos: en sede administrativa (recurso administrativo), en sede jurisdiccional (juicio administrativo) o judicial (juicio de amparo indirecto).

11. Las fracciones XI, XII, XIII y XVIII, del artículo 154 del Código de Justicia Administrativa del Estado dotan de competencia al Tribunal de Justicia Administrativa de la entidad, para resolver controversias que resulten derivadas de la prestación de servicios de las instituciones de seguridad pública, así como las interpuestas en contra de sanciones impuestas por órganos de control o disciplinarios, en contra de cualquier resolución administrativa dictada recaída a un recurso administrativo; supuestos de competencia que originalmente dieron cabida a la impugnación de los agentes del Ministerio Público, peritos y agentes de investigación y análisis, contra resoluciones que determinen su baja, cese o



separación del cargo, así como las resoluciones derivadas de aquellos procedimientos en los que se les sancione por haber incurrido en responsabilidad administrativa en el desempeño del cargo.

12. Contra la tendencia nacional y evolución del derecho administrativo, se cancela dicha competencia por virtud de la reforma al artículo 2º del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada el 26 de febrero de 2015 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, por virtud de la cual se excluyó la aplicación de ese código a los actos relativos a las sanciones impuestas a los agentes del Ministerio Público, agentes de investigación y análisis, peritos o quienes realicen funciones sustantivas en la Procuraduría General de Justicia del Estado.

13. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que la relación jurídica entre las instituciones policiales y de procuración de justicia, y sus integrantes, es de naturaleza administrativa frente al estado y no de carácter laboral; por lo que son competentes para conocer las controversias derivadas de esas relaciones, los tribunales contenciosos administrativos, incluso si no está así previsto en la norma, atendiendo a la competencia por afinidad.

14. Por virtud de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 y la Jurisprudencia 1a./J. 18/2012 del rubro "*CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD.*", adquieren una mayor relevancia los tribunales locales contenciosos administrativos, al tener la obligación de ejercer un control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, pudiendo inaplicar aquellas normas violatorias de derechos humanos que contravengan la Constitución y los tratados internacionales ratificados por México. Con lo que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado se estatuye como un órgano autónomo eficaz para garantizar el derecho humano de acceso a la justicia en un primer momento y para garantizar otros derechos fundamentales cuya protección se demande en juicio.

15. La aplicación de los derechos humanos se rige por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y acorde a éste último, los derechos humanos, las vías, medidas e instancias previstas en el orden jurídico deben tender a generar una mayor protección al goce y ejercicio de los



derechos inherentes a la persona, y no generar reformas legislativas con las que se disminuya el nivel de protección previamente alcanzado, como en el caso ocurre respecto del derecho de acceso a la justicia, al eliminar una vía jurisdiccional en perjuicio del particular.

16. Si bien en sentido estricto no existe una violación del Estado Mexicano al derecho humano de acceso a la justicia con la eliminación de toda vía jurisdiccional ordinaria de carácter local, por subsistir el juicio de amparo indirecto, lo cierto es, que este derecho se ve menguado al eliminar una de las opciones –el juicio administrativo- con que contaban los agentes del Ministerio Público, peritos y agentes investigadores de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán, lo que ineludiblemente repercute en reducción de la efectividad del existente –juicio de amparo indirecto- al cargar en menos juzgadores la labor de conocer las controversias que se susciten en esta materia, impactando a su vez en una mayor dilación para emitir las sentencias.

17. El juicio administrativo es la vía idónea y más benéfica al particular, para impugnar actos y resoluciones administrativas estatales y municipales, al constituir una instancia más asequible y favorable que el juicio de amparo indirecto, ya que: es mayor el plazo para su interposición; dado el mayor número de oficinas de defensores públicos ubicadas en más regiones del Estado, que respecto de los Juzgados de Distrito; la contumacia de la autoridad genera que se tengan por ciertos los hechos que se le imputen y no solo su presunción de certeza; opera la litis abierta; y se pueden impugnar actos que no se conozca su contenido. Por tal motivo, es necesario revertir la reforma al artículo 2 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de fecha veintiséis de febrero de dos mil quince, de modo que subsista la competencia concurrente en favor de los servidores y exservidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado sancionados administrativamente o a los que se les cesaba, u daba de baja de los cargos de agentes del Ministerio Público, peritos y agentes investigadores de dicha dependencia, y se garantice efectivamente el derecho humano de acceso a la justicia de éstos.



FUENTES DE INFORMACIÓN

A) Bibliográficas

AMAYA BARÓN, Mario Ismael, *El procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, 2ª edición, México, editorial Ángel, 2009.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, editorial Oxford University Press, 1999.

ATIENZA, Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, editorial Civitas, 1997.

ATIENZA, Manuel, "Razón práctica y legislación", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, 1ª época, volumen I, número 3, septiembre-diciembre de 1991.

BÁEZ SILVA, Carlos y otros (coordinadores), *Estudios sobre interpretación y argumentación jurídicas*, 2ª edición, México, editora Laguna, 2010.

BARRENA, Guadalupe, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, México, edita la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012, Colección del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (fascículo 3).

BENALCÁZAR GUERRÓN Juan Carlos, *La ejecución de la sentencia en el proceso contencioso administrativo*, México, Editorial Novum, 2011.

BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Madrid, editorial Debate, 1991.



CAMPUZANO GALLEGOS, Adriana Leticia, *Manual para entender el Juicio de Amparo, Teórico-Práctico*, México, Dofiscal editores, 2015.

CAPELLETTI, Mauro y otro, *El acceso a la justicia, la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, Traducción de Mónica Miranda, México, editorial Fondo de Cultura Económica, 1996.

CIENFUEGOS Salgado, David y LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz, Derecho Procesal*, 2005.

CUNEO MACCHIAVELLO, Andrés, *Materiales para un estudio del fenómeno jurídico*, 2ª edición, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1974.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1990.

DEL TORO HUERTA, Mauricio Iván, *La Declaración Universal de Derechos humanos: un texto multidimensional (fascículo 2)*, México, edita la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012, Colección del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (Obra completa),

DORANTES TAMAYO, Luis, *Teoría General del Proceso*, 8ª edición, México, editorial Porrúa, 2002.

ESTRADA RODRÍGUEZ, José Guadalupe, *Los supuestos de procedencia del Juicio de Amparo*, México, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, 2002.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 3ª edición, México, editorial Porrúa, 2009.



FERNANDEZ RUIZ, Jorge y SANTIAGO SÁNCHEZ, Javier (coordinadores), *Contencioso administrativo, Culturas y sistemas Jurídicos Comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, serie Doctrina Jurídica, número 380.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge y OLIVOS CAMPOS, José René, *Derecho Administrativo del Estado de Michoacán*, México, editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

FRAGA, GABINO, *Derecho Administrativo*, 40ª edición, México, editorial Porrúa, 2000.

GARCÍA LUNA, Genaro, *El nuevo modelo de seguridad*, México, Nostra ediciones, 2011.

GARCÍA RAMIREZ, Sergio y URIBE VARGAS, Erika, *Derechos de los Servidores Públicos*, 3ª edición, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. y Universidad Autónoma de México, 2014.

GOMÉZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, México, editorial Oxford, 2002.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR Eduardo (coord.), *El juicio de Amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, tomo I.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y otro, *Derecho Procesal Administrativo Federal*, México, editorial Porrúa, 2007.



GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y otro, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, 3ª edición, México, editorial Porrúa, 2005.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Madrid, editorial Civitas, 1984.

GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2012, tomo 4 y 5.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto y otros, *Metodología de la investigación*, 2ª edición, México, editorial McGraw Hill, 1999.

ITURBE RIVAS, Arturo, *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*, 2ª edición, México, editorial Porrúa, 2007.

LARA MARTÍNEZ, Arturo (coord.), *Régimen Jurídico de los Miembros de Cuerpos de Seguridad Pública*, México, Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Guanajuato, 2013.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (coord.), *Estudios en homenaje a don Alfonso Nava Negrete en sus 45 años de docencia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

LUCERO ESPINOZA, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, 9ª edición, México, editorial Porrúa, 2006.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo*, 30ª edición, México, editorial Porrúa, 2006.



MÁRQUEZ ROMERO, Raúl y HERNÁNDEZ MONTES DE OCA, Ricardo, *Lineamientos y criterios del proceso editorial*, 2ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, *La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectivas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.

MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, México, editorial Porrúa, 2007.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

OVALLE FAVELA, José, *Garantías constitucionales del proceso*, 2ª. Edición, México, Editorial Oxford University Press, 2002.

PANTOJA BAUZA, Rolando, *El derecho administrativo*, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1996, manuales jurídicos N° 106.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Metodología del Derecho*, 13ª. Edición, México, editorial Porrúa, 2012.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. *Derecho fiscal*. 2a. Edición, México, Editorial Oxford University Press, 1986.

ROLDÁN XOPA, José, *Derecho Administrativo*, México, editorial Oxford University Press, 2008.

SALAZAR ABAROA, Enrique A., *Derecho Parlamentario. La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda.*, México, edita el Instituto Nacional de administración Pública, A.C., 1989.



VALADÉS Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, RODRIGO (comp.), Justicia, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, serie Doctrina Jurídica, num. 62, tomo I.

VARIOS, *El Ministerio Público en el Distrito Federal*, México, editan Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

VENTURA ROBLES, Manuel E., *Estudios sobre el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, San José, Costa Rica, Editor Manuel E. Ventura, 2007.

WITKER, Jorge, *Técnicas de investigación jurídica*, México, editorial McGraw-Hill, 1996.

Ministerio Público Especializado: instrumento de modernización en la procuración de justicia. México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1993.

La Suprema Corte de Justicia sus leyes y sus hombres. México, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985.

ZANOBINI, Guido, *Curso de derecho administrativo*, trad. de Héctor Massnatta, Buenos Aires, Ediciones Arayú, 1954.

B) Diccionarios.



- *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomos A-CH, D-H, I-O, P-Z. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 10ª edición, México, editorial Porrúa, 1997.
- *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM, Tomo VI, Editorial Porrúa, México, 2004.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Diccionario de Derecho Administrativo*, 2ª. edición, México, editorial Porrúa, 2006.

C) Legislación.

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 y su última reforma el 29 de enero de 2016. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el 13 de noviembre de 2015, tomo CLXIII, número 37, séptima sección. <http://transparencia.congresomich.gob.mx/es/documentos/lxxiii/constitucion/constitucion-politica-del-estado-de-michoacan-de-ocampo/>
- *Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán*. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el 14 de diciembre de 2012, tomo CLV, número 84, novena sección. <http://transparencia.congresomich.gob.mx/es/documentos/lxxiii/leyes/codigo-de-justicia-administrativa-del-estado-de-michoacan-de-ocampo/>
- *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo*. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno



Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el 26 de febrero de 2015, tomo CLXI, número 51, quinta sección.

- *Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.* Publicada en la segunda sección del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el 21 de julio de 2009, y su última reforma publicada el 27 de junio de 2014 en el tomo CLXI, número 76, cuarta sección.
- *Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.* Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el 11 de diciembre de 2014, tomo CLX, número 96, décima segunda sección.
- *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.* Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009

D) Revistas

VARIOS. *Anuario de filosofía del Derecho*, España, editores Ministerio de Justicia, Boletín Oficial del Estado y Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política, 2006, número 23.

VARIOS. *Revista del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social*, Rosario, Argentina, Fundación para las Investigaciones Jurídicas, 2009, número 32.

E) Páginas Web.



- *Evolución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por Artículo.* Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM. <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm>
- Legislatura vigente publicada en la página oficial del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. <http://congresomich.gob.mx>
- Página de la Real Academia Española. <http://www.rae.es>
- MORENO CRUZ, Rodolfo. *El modelo garantista de Luigi Ferrajoli. Lineamientos generales.* Revista jurídica Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/120/art/art6.htm>
- Página oficial de la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, en la que publica el orden jurídico nacional. www.ordenjuridico.gob.mx
- Página oficial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, apartado de historia. <http://www.tfjfa.gob.mx/index.php/el-tribunal/quienes-somos/historia>
- Página oficial de la Procuraduría General de la República. <http://www.pgr.gob.mx>
- Página oficial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, apartado de jurisprudencia. <http://www.corteidh.or.cr/index.php/jurisprudencia>
- Resumen Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *“El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.”* <http://www.cidh.org/countryrep/accesodesc07sp/accesodesci-ii.sp.htm>

