



# UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

FACULTAD DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la  
Universidad Nacional Autónoma de México

CLAVE: 8793-09

---

---

LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN CONTRA LAS SANCIONES  
IMPUESTAS A LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO  
DEL FUERO COMÚN, DEBEN SER IMPUESTOS EN LA  
VÍA ADMINISTRATIVA Y NO EN LA VÍA PENAL.

## TESIS

Que para obtener el título de  
LICENCIADA EN DERECHO

Presenta:

LAURA IMELDA TOVAR VEGA

Asesor:

LIC. ENRIQUE SALAS MARTÍNEZ

Celaya, Gto.

Febrero 2016



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## DEDICATORIAS

### **A DIOS:**

Por la vida que me ha dado, así como por llegar a este momento tan especial de la presentación del trabajo de tesis, y dedicarle a él este triunfo. También agradecerle por su inmenso amor, por estar siempre conmigo en cada paso de mi vida; por iluminar mis pensamientos, por fortalecer mi corazón. Gracias Dios por la familia que me elegiste y por haber puesto en mi camino personas que me han brindado su apoyo y su amistad durante el periodo de mi estudio, guíame e ilumíname para poder ayudar a quien requiera de mi ayuda, sea cual sea.

### **A MIS PADRES:**

A mis padres por ser el pilar fundamental en todo lo que soy, en toda mi educación, tanto académica, como de la vida, por su incondicional apoyo perfectamente mantenido a través del tiempo.

**Papá:** El hombre que me dio la vida, el cual a pesar de haberlo perdido a muy temprana edad, ha estado siempre cuidándome y guiándome desde el cielo, puesto la presencia de tu ausencia, cada día me vuelve más capaz. Tu amor y cariño siempre está con nosotros y a pesar de no estar tu cuerpo con nosotros, siempre sentiremos tu presencia. Tu beba está orgullosa de haber tenido un padre tan excepcional como tú, quien dedicó su vida a su familia. Muchas gracias papá porque todo lo que nos diste están teniendo sus frutos.

**Mamá:** No hay palabras que puedan expresar todo lo que siento por ti, ni toda una vida me alcanzaría para darte las gracias por todo. Gracias por darme la vida, quererme mucho, creer en mí y porque siempre me apoyaste. Has sido una madre ejemplar, una amiga incondicional, tu procuración, humildad y sacrificio es solo una parte de lo que me has dado de ejemplo. Mamá gracias por darme una carrera para mi futuro, todo esto te lo debo a ti.

### **A MIS HERMANOS:**

#### **José, Ale, Luis y Alma:**

Este título se los dedico con todo mi amor, gracias por siempre estar ahí cuando nos necesitamos, Mis hermanos, José, Ale que tomaron el papel de

apoyarme incondicionalmente a culminar mis estudios, por no haberme dejado sola. Alma y Luis por quererme y apoyarme siempre, esto también se lo debo a ustedes.

### **A MIS ABUELOS Y ABUELAS:**

La vida no me permitió conocerlos, pero su ejemplo dejó su legado hacia mis padres.

**Abue Conchita:** Quiero darte las gracias por todo tu amor, por tu ejemplo de humildad, por ese cariño que siempre mostraste. Por enseñarme a reír a carcajadas; te escuché hablar con nostalgia de tus recuerdos, mismos que siempre tenían una lección; también me regañaste por un par de cosas, pero no perdiste tiempo para felicitarme por otras. Estoy muy agradecida de haberte tenido en mi vida, y de haberte disfrutado los últimos años.

**Abue Rosa:** Quiero darte las gracias por todo tu amor, sé que fui muy traviesa en mi niñez y de verdad agradezco haberte tenido en mi vida. Tu ejemplo de una mujer fuerte y perseverante está presente.

### **A MIS TÍOS:**

**A mi Tía Rosa y Tío Chano:** Ustedes siempre me brindan sus palabras de consuelo en los momentos más difíciles, eres mi tía favorita. Te agradezco mucho por poder contar con ustedes. Los aprecio mucho, es una bendición poder ser su sobrina ya que son unas personas maravillosas.

**A mi tío Refugio y Tía Juanita:** A quienes a pesar de la distancia no los he visto en años, estuvieron siempre al pendiente de que no me faltara nada. Gracias por todo su apoyo.

Describir a cada miembro de mi familia no me alcanzaría, puesto que somos bastantes, pero a mis tíos y primas gracias por todos los consejos que me han dado, así como el estímulo de seguir estudiando y desarrollándome en mi carrera, gracias a todos y cada uno de ellos. Al igual que a mis primos, gracias por todos esos momentos que hemos pasado juntos, por esos abrazos y palabras, por esos momentos que son memorables.

Mi familia es el regalo más precioso que he tenido en la vida, de ambas he aprendido tantas cosas que me sería difícil escribirlas ahora.

### **A MIS CATEDRÁTICOS:**

Gracias por permitirme forjarme en esta Universidad, desde la primaria hasta llegar a este nivel, gracias a todos lo que ayudaron a que esto se lograra. Gracias a aquellos formadores de gran sabiduría que se han esforzado por ayudarme a llegar al punto en el que me encuentro. Sencillo no ha sido el proceso, pero gracias a las ganas de transmitirme sus conocimientos y dedicación que los ha regido, he logrado a importantes objetivos como culminar el desarrollo de mi tesis con éxito y obtener una afable titulación profesional.

También me gustaría agradecer a mis profesores que durante toda mi carrera profesional porque todos han aportado con un granito de arena a mi formación, y en especial a mis profesores Lic. Francisco Gutiérrez Negrete, Lic. Francisco Figueroa, Lic. Rogelio Llamas Rojas, Lic. José Roberto Navarro, Lic. Juan José Muñoz Ledo, Lic. Alejandro Lara.

### **A MIS AMIGOS:**

El tiempo sigue pasando, y ahí están, cerca de mí ofreciendo lo mejor que tienen, gracias por todo su apoyo, por sus esfuerzos por mantener siempre viva la amistad. Les doy gracias por cada uno de esos lindos detalles, que me han ofrecido, en el transcurso de mi vida.

### **A MI ASESOR, LIC. ENRIQUE SALAS MARTÍNEZ**

Asesor de esta tesis y un gran amigo, Licenciado me faltan palabras para poder agradecerle todo lo que ha hecho por mí, gracias por sus buenos regaños de los cuales he aprendido mucho. Me gustaría agradecer sinceramente a mi asesor de tesis, Lic. Enrique Salas, por su esfuerzo y dedicación.

Sus conocimientos, sus orientaciones, su manera de trabajar, su persistencia, su paciencia y su motivación han sido fundamentales para mi formación y culminación de este proyecto.

Usted ha inculcado en mí un sentido de seriedad, responsabilidad y rigor académico, sin los cuales no podría tener una formación completa. A su

manera ha sido capaz de ganarse mi lealtad y admiración, así como sentirme en deuda con él por todo lo recibido durante este periodo.

La vida me ha enseñado que no debemos dar nada por sentado, por eso aprovecho esta ocasión para decirles lo mucho que los amo.

*Con afecto y cariño, Laura*

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

	<b>Pág.</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>NOCIONES GENERALES DEL DERECHO</b>	<b>1</b>
1.1 Nociones preliminares del Derecho	1
1.1.1. Concepto de norma	1
1.1.2. Concepto de ley natural	1
1.2. Moral y Derecho	2
1.3. Principales acepciones de la palabra derecho	3
1.3.1. Concepto de Derecho	3
1.4. Fuentes del Derecho	4
1.4.1. Fuente Real o material	4
1.4.2. Fuente Histórica	4
1.4.3. Fuente Formal	4
1.4.3.1. Constitución	4
1.4.3.2. Los Tratados	5
1.4.3.3. La Ley	5
1.4.3.4. La Costumbre	7
1.4.3.5. La Jurisprudencia	8
1.4.3.6. El reglamento	9
1.4.3.7. Los Principios Generales del Derecho	9
1.5. Clasificación de las Normas Jurídicas	10
1.5.1. Según el sistema a que pertenecen	10
1.5.2. Según su fuente	10
1.5.3. Según su ámbito espacial de validez	10
1.5.4. Según su ámbito temporal de validez	10
1.5.5. Según su ámbito material de validez	11

1.5.6. Según su ámbito personal de validez	11
1.5.7. Según su jerarquía	11
1.5.8. Según su sanción	12
1.6. Clasificación del Derecho	12
1.6.1. Derecho Natural	12
1.6.2. Derecho Positivo	12
1.6.3. Derecho Objetivo	13
1.6.4. Derecho Subjetivo	13
1.6.5. Derecho Público	13
1.6.6. Derecho Privado	14

## **CAPÍTULO II**

<b>NOCIONES GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO</b>	<b>15</b>
2.1. El Derecho Administrativo como expresión jurídica de la Función Administrativa	15
2.2. Diversos Conceptos de Derecho Administrativo	16
2.3. Fuentes del Derecho Administrativo	18
2.4. El Estado	20
2.4.1. Concepto de Estado	20
2.4.2. Elementos que integran al Estado	23
2.4.2.1 Territorio	23
2.4.2.2. Población	24
2.4.2.2. Gobierno	25
2.4.2.3. La Soberanía	26
2.4.3. La Organización del Estado	26
2.4.3.1. Formación del Estado	26
2.4.3.2. El Estado y Derecho	27
2.4.3.3. El Estado y el Hombre	27
2.4.3.4. Misión del Estado	28
2.4.3.5. Fin del Estado	28
2.4.3.6. Los Órganos del Estado	30
2.4.4. Las Funciones del Estado	30
2.4.5. Formas de Estado	30
2.4.5.1. Estado Simple y Estado Compuesto	31
2.4.5.2. Estado Federal y sus características	32



2.4.5.3. La Confederación	32
2.4.6. Régimen Patrimonial Estado	33
2.4.6.1. Elementos y características	34
2.4.6.2. Su régimen Constitucional, legal y reglamentario	35
2.4.6.3. Dominio Público y sus titulares	37
2.4.6.4. Clasificación de los bienes de dominio público	40
2.4.6.4.1. Bienes destinados a Servicio Público	40
2.4.6.4.2. Bienes de uso común	41
2.4.6.5. Bienes de dominio privado	43
2.4.6.6. Bienes del dominio privado del Estado	44
2.4.6.7. Régimen de los bienes muebles de dominio privado	45
2.4.6.8. Titularidad de los bienes de dominio privado	45
2.4.6.9. Formas de adquirir bienes por parte del Estado	46
2.5. La Organización Administrativa Federal	46
2.5.1. La Administración Pública Federal	46
2.5.1.1. Administración Pública Centralizada	46
2.5.1.2. Administración Pública Paraestatal	49
2.5.1.2.1. Organismos Descentralizados	49
2.5.1.2.2. Empresas de Participación Estatal	50
2.5.1.2.3. Fideicomisos Públicos	51
2.5.2. Estructura de la Administración Pública de Estado de Guanajuato	51
2.5.2.1. Poder Ejecutivo	52
2.5.2.2. Poder Legislativo	53
2.5.2.3. Poder Judicial	53
2.5.2.4. Administración Pública Estatal	54
2.5.2.4.1. Administración Pública Centralizada	54
2.5.2.4.2. Administración Pública Estatal Paraestatal	54
2.5.3. La Función Pública	56
2.5.4. Los Trabajadores al Servicio del Estado o Empleados Públicos	56
2.5.5. Los Órganos y Titulares de la Administración Pública	58
2.5.6. Funcionarios y Servidores Públicos	59
2.5.7. Responsabilidad de los Servidores Públicos	63
2.5.7.1. Responsabilidad Política	64

2.5.7.2. Responsabilidad Penal	64
2.5.7.3. Responsabilidad Administrativa	64
2.5.7.4. Responsabilidad Civil	64
2.5.7.5. Responsabilidad Patrimonial o Responsabilidad del Estado	65
2.5.8. Juicio Político	66
2.5.9. Declaración de Procedencia	67
2.5.10. Sanciones	73
2.5.11. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	73
2.5.12. Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Del Estado de Guanajuato y sus Municipios	76
2.5.12.1. De las Obligaciones y Prohibiciones en el Servicio Público	78
2.5.12.2. Sanción Por Responsabilidad Administrativa	79
2.5.12.3. Procedimiento de la Responsabilidad Administrativa	81
2.5.13. Clasificación de los Funcionarios según el ámbito Federal	85
2.5.14. Clasificación de los Funcionarios según la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.	86

### **CAPÍTULO III**

#### **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA** 88

3.1. Definición de los Medios de Impugnación	88
3.2. Clasificación de los Medios de Impugnación	90
3.3. Recursos Administrativos	91
3.3.1. Definición de Recurso Administrativo	91
3.3.2. Caracterización de los Recursos Administrativos	92
3.3.2.1. El Recurso es un Derecho	92
3.3.2.2. El Recurso es un acto jurídico	92
3.3.2.3. El Recurso es un medio de defensa	92
3.3.2.3. El Recurso como mecanismo de control de la Administración Pública	93
3.3.3. Elementos de los Recursos Administrativos	94
3.3.4. Clasificación de los Recursos Administrativos	94

3.3.4.1. Objeto del Recurso de Inconformidad	95
3.3.4.1.1. Substanciación del Recurso de Inconformidad	95
3.4. Juicio Contencioso Administrativo	98
3.4.1. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato	98
3.4.1.1. Naturaleza y Competencia del Tribunal	98
3.4.1.2. Integración y Atribuciones del Tribunal	99
3.4.1.2.1. Del pleno	100
3.4.1.2.2. Del Presidente	100
3.4.1.2.3. De las Salas	102
3.4.1.2.4. Del Consejo Administrativo	105
3.4.1.2.5. De la Procuración de Justicia	107
3.4.1.2.6. De la Dirección Administrativa	108
3.4.1.2.7. Del Instituto de Justicia Administrativa	109
3.4.1.2.8. De la Unidad de Acceso a la Información Pública	109
3.4.1.2.9. De la Unidad de Control Interno	109
3.4.2. Definición del Juicio Contencioso Administrativo	110
3.4.3. Naturaleza Jurídica de lo Contencioso Administrativo	110
3.4.4. Partes en el Juicio Contencioso Administrativo	111
3.4.5. Causas de Improcedencia y Sobreseimiento	111
3.4.6. El Proceso Administrativo	112
3.4.6.1. La Demanda	112
3.4.6.2. La Contestación de la Demanda	114
3.4.6.3. De la Ampliación de Demanda y su Contestación	115
3.4.6.4. Audiencia y desahogo de Pruebas	116
3.4.6.5. La Sentencia	117

## **CAPÍTULO IV**

### **LA FIGURA DEL MINISTERIO PÚBLICO** 119

4.1. Definición del Ministerio Público	119
4.2. Antecedentes históricos del Ministerio Público	120
4.2.1. El Ministerio Público en México	121
4.3. Principios Esenciales del Ministerio Público	123
4.4. Naturaleza Jurídica del Ministerio Público	127

4.4.1. Función Ministerial	130
4.5. Competencia del Ministerio Público	130
4.5.1. Ministerio Pública de la Federación	133
4.5.1.1. Bases de la Organización	146
4.5.2. Ministerio Público del Fuero Común	153
4.5.2.1. Naturaleza del Ministerio Público del Fuero Común	153
4.5.2.2. Atribuciones del Ministerio Público del Fuero Común	156
4.5.2.3. Obligaciones del Ministerio Público del Fuero Común	158

## **CAPÍTULO V**

### **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL FUERO COMÚN**

	160
5.1. Antecedentes	160
5.2. Bases Constitucionales del Ministerio Público	161
5.3. Faltas de los Servidores Públicos de la Procuraduría	164
5.4. Naturaleza de la Responsabilidad	166
5.4.1. Responsabilidad Penal	166
5.4.2. Responsabilidad Civil	167
5.4.3. Responsabilidad Política o Constitucional	168
5.4.4. Responsabilidad Administrativa	168
5.5. Marco Legal de Procedimiento de Responsabilidad Administrativa	168
5.5.1. Substanciación y Resolución del Procedimiento	169
5.5.2. Inicio del Procedimiento	169
5.5.3. Desechamiento de quejas y denuncias	169
5.5.4. Providencias o medidas provisionales	170
5.5.5. Procedimiento de Responsabilidad Administrativa	170
5.5.5.1. Inicio de Procedimiento de Responsabilidad Administrativa	171
5.5.5.2. Pruebas	173
5.5.5.3. Causas de Sobreseimiento e Improcedencia	176
5.5.5.4. Prescripción de la Responsabilidad Administrativa	177
5.6. Sanciones de los Agentes del Ministerio Público del Fuero Común	178
5.6.1. Amonestación	179
5.6.2. Multa	179

5.6.3. Suspensión	179
5.6.4. Despromoción	179
5.6.5. Remoción	180
5.6.6. Inhabilitación	180
5.7. Impugnación de las Sanciones Impuestas al Agente del Ministerio Público del Fuero Común en la vía Administrativa	180
5.7.1. Recurso de Reconsideración	180
5.7.2. Definición del Recurso de Reconsideración	180
5.7.3. Substanciación del Recurso de Reconsideración	181

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

El tema de la presente investigación de tesis profesional de Licenciatura en Derecho tiene su origen en que la ley no establece qué vía es la idónea para que un agente del ministerio público pueda impugnar una sanción administrativa, dicha problemática se da toda vez que al hacerlo en la vía incorrecta podría ocasionarle un perjuicio pues quedaría firme la sanción.

Anudado a esto el presente trabajo de tesis, se encuentra conformado por cinco capítulos que, de manera breve, me permito describir:

El Capítulo Primero lleva por título “Nociones Generales del Derecho”, en el cual se abordan los conceptos generales y doctrinales del Derecho; sus nociones preliminares; su naturaleza, aspectos, Principales acepciones de Derecho de diversos doctrinados; Las fuentes del Derecho; las diversas clasificaciones de las normas jurídicas así como también la Clasificación del Derecho.

En el Capítulo Segundo, intitulado “Nociones Generales del Derecho Administrativo”, como su nombre lo indica, nos adentra a como el Derecho Administrativo es una expresión de la función administrativa que tiene el estado, al acentuarse la intervención del estado en asumir la atención de los servicios públicos como actividades generales. Aborda los conceptos generales y doctrinales del Estado y características jurídicas; la Organización del Estado desde el punto de vista jurídico, la relación entre el Estado y el Hombre, sus funciones y clasificación del mismo y las realizadas por los Poderes de la Unión; el poder público, los poderes públicos y los poderes constituidos; el órgano constituyente y órganos constituidos en México; las formas de Estado, el gobierno y su conceptualización general y doctrinal; El Régimen Patrimonial del Estado; ya sea legal y reglamentario. Entramos a las responsabilidades y funciones de los servidores públicos y funcionarios en el ámbito federal, en caso de incurrir en una falta administrativa se describirá a lo largo de este capítulo las diversas sanciones que conllevan dichas faltas.

En dicho capítulo nos vamos dirigiendo desde el nivel federal al nivel estatal; es decir en el estado de Guanajuato; en relación a su organización y función administrativa.

Al describir en el capítulo anterior dichas sanciones en las que puede incurrir un servidor público, nos remitimos al tercer capítulo en donde señalamos los diversos medios de impugnación que la ley nos provee a través de un recurso hasta un juicio contencioso administrativo.

El capítulo cuarto pasamos de lo general a lo particular, puesto que del servidor público en general ; nos dirigimos en especial un agente del ministerio público, llevándonos al origen del ministerio público, principios esenciales y naturaleza jurídica.

El quinto capítulo nos lleva hacia los antecedentes y bases constitucionales del ministerio público así como los diversos tipos de responsabilidad que los agentes del ministerio público del fuero común pueden incurrir. Aquí es donde nos integramos al procedimiento de la Responsabilidad Administrativa, las sanciones y las impugnaciones que conlleva este procedimiento; todo esto con el fin de concluir con todo lo mencionado anteriormente sobre que vía es la idónea para que un agente del ministerio público del fuero común pueda impugnar una sanción administrativa.

En el apartado correspondiente se asientan las conclusiones en donde se soluciona que las sanciones administrativas o disciplinarias sí deben ser impugnables en la vía administrativa, afirmando a la hipótesis inicial de dicha investigación.

# CAPÍTULO I

## NOCIONES GENERALES DEL DERECHO

### 1.1 Nociones preliminares del Derecho

#### 1.1.1 Concepto de norma

La palabra norma suele usarse en dos sentidos: uno amplio y otro estricto: *latu sensu* aplicase a toda regla de comportamiento, obligatoria o no; *strictu sensu* corresponde a la que impone deberes o confiere derechos.

Regla técnica: su cumplimiento es potestativo y expresa una necesidad condicionada, es decir, señala el camino que es forzoso seguir, en la hipótesis de que se pretenda determinada meta. No expresan deberes ni derechos.

Con los juicios se habla de verdad o falsedad; con las normas de validez o invalidez.

#### 1.1.2. Concepto de ley natural

Las leyes naturales son juicios enunciativos cuyo fin estriba en mostrar las relaciones indefectibles que en la naturaleza existen.

Indican relaciones de tipo causal.

Las leyes estadísticas son generalizaciones cuyo valor depende en la medida en que la experiencia las confirme (leyes impropias).

	<b>Leyes Naturales</b>	<b>Normas de conducta</b>
<b>Finalidad</b>	Explicación de relaciones constantes entre fenómenos (teórico)	Estatuyen un deber ser; sólo tienen sentido en relación con seres libres (práctico) No se cumplen de manera ineluctable.
<b>Validez</b>	Se relaciona con la verdad que expresa que debe ser total e indefectible.	Depende de un criterio intrínseco (valor), extrínseco o formal( oficial) <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Distingase la validez de la "positividad". Esta se refiere a la eficacia de ser acatada por los sujetos a quienes se dirige la norma. Es por esencia contingente y relativa, pero no es una excepción a su validez.



Obligado es la persona que debe realizar u omitir la conducta ordenada o prohibida por un precepto. KANT define el deber como “la necesidad de una acción por respeto a la ley”, es decir, la obligación de una acción por respeto a la norma. Para García Maynez no es posible definir el deber.

KANT subrayó la independencia entre el ser y el deber ser; en su opinión, no es posible desprender conclusiones normativas a partir de los hechos, es decir, no porque algo sea, fuere o vaya a ser, significa que deba de ser. “Lo que debe de ser puede no haber sido, no ser actualmente y no llegar a ser nunca, perdurando, no obstante, como algo obligatorio.”<sup>2</sup>

En cuanto a las normas válidas formalmente, su obligatoriedad sólo puede subsistir mientras conserven mayor o menor eficacia. De tal manera que si existe una pequeña relación entre la eficacia y la validez.

## **1.2. Moral y Derecho**

Las normas morales son unilaterales, pues frente al sujeto obligado no hay una persona autorizada para exigirle el cumplimiento. Las normas jurídicas son bilaterales porque imponen deberes correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones; obligado y facultado son personas distintas. Con razón afirma RADBRUCH que las obligaciones jurídicas no son sólo deberes, sino deuda, porque su observancia puede ser exigida en ejercicio de un derecho por un sujeto distinto.<sup>3</sup>

Lo anterior se resume diciendo que las normas jurídicas son impero-atributivas y las de la moral imperativas.

Sujeto activo (facultado, derechohabiente, pretensor) es la persona autorizada para exigir la observancia de la norma al sujeto pasivo u obligado a cumplir con la norma.

El derecho subjetivo es la posibilidad de hacer u omitir lícitamente algo. Difiere de una posibilidad fáctica en cuanto la realización u omisión está calificada de lícita.

La regulación jurídica es una conexión de dos juicios recíprocamente fundados uno imperativo y otro atributivo. Los imperativos éticos son deberes de un individuo para consigo mismo, aun cuando impliquen a la sociedad.

KANT sostiene que a diferencia de la moral, la cual reclama la rectitud de los propósitos, el derecho se limita a prescribir la ejecución externa. El criterio no es absoluto puesto que ni la moral ni el derecho consideran únicamente la interioridad y exterioridad de las conductas.

Lo que sí es cierto es que la moral se preocupa más por la vida interior de las personas y después por la exterioridad, mientras que el derecho procede de forma inversa.

---

<sup>2</sup> EDUARDO GARCÍA MAYNEZ. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. 23ª ed. Ed. Porrúa, México, 2001. P. 17.

<sup>3</sup> EDUARDO GARCÍA MAYNEZ. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. 50ª ed. Ed. Porrúa, México, 2000. P. 15.

Incoercibilidad significa que el cumplimiento ha de efectuarse de manera espontánea. El derecho es coercible pues existe la posibilidad de que la norma sea cumplida en forma no espontánea, e incluso en contra de la voluntad del obligado. Esta posibilidad es independiente de la existencia de la sanción. El derecho tolera y en ocasiones prescribe el empleo de la fuerza (coactividad) como medio para conseguir la observancia de sus preceptos.

Cuando la persona obra de acuerdo con un precepto que no deriva de su albedrío sino de una voluntad extraña su proceder es heterónimo, carece de mérito moral. La legislación autónoma es aquella donde el autor de la regla es el mismo sujeto que el obligado. Autonomía quiere decir reconocimiento espontáneo de un imperativo creado por la propia conciencia, auto legislación. Heteronomía es sujeción a un querer ajeno. Se dice que los preceptos morales son autónomos porque su fuente es la voluntad del obligado.

Los del derecho son heterónomos pues su fuente proviene de una persona distinta del obligado. Pero para KANT, quien distinguió este aspecto, la autonomía no se trata de un principio creado por el obligado, sino de una máxima que vale incondicionalmente para él. Por lo que se contradice, pues si la legislación moral fuese autónoma el obligado podría derogar o modificar las normas, lo que para KANT resulta imposible, pues el sujeto es incapaz de apartarse de lo que el deber moral prescribe. Que el sujeto reconozca espontáneamente una regla no significa que haya auto legislación o autonomía; pero esto es lo que habría que entender cuando se dice que la moral es autónoma.

### 1.3 Principales acepciones de la palabra derecho

#### 1.3.1. Concepto de Derecho

La palabra proviene del vocablo latino *directum*, que significa no apartarse del buen camino, seguir el sendero señalado por la ley, lo que se dirige o es bien dirigido. En general se entiende por Derecho, conjunto de normas jurídicas, creadas por el estado para regular la conducta externa de los hombres y en caso de incumplimiento está prevista de una sanción judicial.<sup>4</sup>

Pereznieto y Castro Leonel, Ledesma Mondragón Abel nos definen el derecho como el: *“conjunto de normas que imponen deberes y normas que confieren facultades, que establecen las bases de convivencia social y cuyo fin es dotar a todos los miembros de la sociedad de los mínimos de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia.”*<sup>5</sup>

**Derecho objetivo:** conjunto de normas impero-atributivas.

---

<sup>4</sup> FLORES GÓMEZ GONZÁLEZ Y CARVAJAL MORENO, GUSTAVO. NOCIONES DE DERECHO POSITIVO MEXICANO. 25<sup>a</sup> ed. Ed. Porrúa. México, 1986, p.50

<sup>5</sup> PEREZNIETO Y CASTRO LEONEL, LEDESMA MONDRAGÓN, ABEL. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. 2<sup>a</sup> ed. Ed. Harla. México, 2000, p.9.

**Derecho subjetivo:** autorización concedida al facultado por la norma para exigir una conducta del obligado.

Los dos derechos se implican recíprocamente: no hay derecho objetivo que no conceda facultades, ni derechos subjetivos que no dependan de una norma.

**Derecho vigente** conjunto de normas impero-atributivas que en un determinado tiempo y espacio (país) la autoridad política considera como obligatorias.

Enrique García Máynez llama derecho positivo a aquel que se observa socialmente, así se trate de preceptos vigentes o no vigentes. Sinónimo de eficaz o viviente, como lo llama Villoro.

**Derecho natural** es el orden intrínsecamente justo, que está por encima del positivo. Para los positivistas sólo existe el derecho que efectivamente se cumple o el vigente.

#### **1.4. Fuentes del Derecho**

Dice García Maynez que por fuente se entiende de donde emana algo, las fuentes del derecho son aquellos procesos por medio de los cuales se da vida al marco jurídico. Las fuentes pueden ser formales, reales o históricas y materiales

##### **1.4.1. Fuente real o material**

Factores y elementos que determinan el contenido de las normas.

##### **1.4.2. Fuente histórica**

Documentos que encierran el texto de una ley o donde se halla expresado el derecho. Son anteriores al derecho vigente.

##### **1.4.3. Fuente formal**

Procesos de creación de las normas jurídicas. Los requisitos, de índole puramente extrínseca, que integran los procesos condicionan la validez de las normas.

##### **1.4.3.1 Constitución**

En el Estado Constitucional, la ley y otras fuentes primarias, secundarias y terciarias, se encuentran sometidas a la Constitución. En México, el Artículo 133 de la Constitución establece que:

“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. “<sup>6</sup>

La Constitución como fuente del derecho implica dos cuestiones: la primera es la función de la Constitución como fuente de fuentes, como norma *normarum*, esto es, como el vértice de las normas que da validez y unidad a todo el ordenamiento, y la segunda, que entiende la Constitución como fuente del derecho en sentido estricto, en el sentido que ella contiene normas materiales- por ejemplo sobre derechos humanos o fundamentales—directamente aplicables por las autoridades a diversas relaciones jurídicas.

#### **1.4.3.2. Los Tratados**

De acuerdo con los Artículos 89, fracción I, y en relación con el Artículo 133 de la Constitución, los tratados celebrados por el presidente y que sean ratificados por el Senado son parte del ordenamiento nacional. Hasta hace muy poco, los tratados eran considerados despectivamente por muchos ámbitos jurídicos. En nuestros días, son una de las fuentes formales más importantes del sistema jurídico.

El cambio producido en la relación de los Estados soberanos con otros Estados y con instituciones supranacionales como la ONU o la OEA, y las competencias crecientes de esas instancias en los asuntos internos de los Estados, destacadamente en la promoción y en la protección de los derechos humanos, aunque también en otros ámbitos como los del comercio o la economía, ha producido en el campo del derecho que los tratados tengan hoy en día un lugar que antes no tenían en el sistema de fuentes.

#### **1.4.3.3. La Ley**

En un sentido muy amplio y vago, la palabra “ley” designa a toda norma jurídica emanada del poder público, es decir, de los órganos del Estado. En un sentido estricto, la ley es la norma jurídica aprobada por el Poder Legislativo.

Las leyes históricamente han sido aprobadas por autoridades en forma de preceptos escritos, con lo que las leyes se contraponen a las costumbres, pues éstas surgen del pueblo y se manifiestan espontáneamente a través del uso. La costumbre es una fuente “hallada”, en cambio la ley es una fuente “creada” por órganos del Estado.

La ley a diferencia de la Constitución no posee la legitimidad política de ésta, pues las Constituciones son aprobadas por amplísimas mayorías y las leyes por simples mayorías. En fin la ley, es la norma para los momentos ordinarios y cotidianos de las sociedades y las Constituciones para sus momentos excepcionales, en los que se reconocen los derechos humanos de los individuos, la forma de Estado y de gobierno, y las orientaciones axiológicas más importantes de las sociedades.

---

<sup>6</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Art.133

Formal y materialmente las Constituciones son las normas que determinan la validez y la unidad del resto del ordenamiento. Por éstas y otras razones, las leyes tienen un lugar subordinado a la Constitución en las sociedades contemporáneas y democráticas.

El procedimiento legislativo federal en México está compuesto por siete etapas de cumplimiento: la iniciativa, la discusión, la aprobación, la sanción, la publicación, la iniciación de la vigencia y el refrendo ministerial.

El fundamento constitucional del procedimiento legislativo federal se encuentra en los Artículos 70, 71, 72 y 92 constitucionales.

**1.- La Iniciativa:** De acuerdo con el Artículo 71 de la Constitución, tienen facultad de iniciativa:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

III. A las Legislaturas de los Estados; y

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.<sup>7</sup>

**2.-La discusión:** Es el acto por el cual las cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de aprobarlas o rechazarlas. Se llama Cámara de Origen a aquella donde se inicia la discusión. Las iniciativas se pueden discutir indistintamente en cualquiera de las cámaras salvo las que versen sobre empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, las cuales deben iniciarse en la Cámara de Diputados.

Se realizan dos lecturas. Los legisladores reservan Artículos. Posteriormente, se discute en lo general. Una vez aprobado en lo general se pasa a la discusión en lo particular. Se somete a votación. . En caso de rechazo en lo particular, el proyecto se regresa a la comisión para su reelaboración.

**3.-Aprobación:** Es el acto por medio del cual las cámaras aceptan un proyecto de ley (minuta).

Puede ser total o parcial. Requiere de la aceptación de la mayoría de los presentes ((las abstenciones no cuentan). Si el proyecto de ley es desechado en la cámara de origen no se puede volver a presentar en las sesiones del año.

Una vez que el proyecto es aprobado en la cámara de origen pasa a la revisora, donde se le somete a discusión y votación.

A) De ser aprobada el presidente de la mesa directiva lo envía al presidente de la República para sus efectos constitucionales.

B) Si se desecha en parte, modifica o adiciona, se envía a la cámara de origen donde sólo se discutirá sobre esto último.

B1) Si la cámara de origen aprueba las observaciones, el proyecto se envía directamente al Ejecutivo.

---

<sup>7</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.Art.71

B2) Si las observaciones se desechan y la cámara revisora no insistiere en ellas, el proyecto pasará al ejecutivo.

B3) Si se desechan pero la cámara revisora insistiere en tales, el proyecto no podrá volverse a presentar en el periodo de sesiones, salvo que ambas cámaras se resuelva expedir el proyecto en los Artículos aprobados.

**Promulgación:** Es el acto de dar a conocer la norma a sus destinatarios. Se reputa aprobado por el ejecutivo el proyecto que no es devuelto con observaciones a la cámara de origen dentro de diez días hábiles (o, si se suspenden las sesiones, el primer día que el congreso se reúna).

**Promulgación strictu sensu:** reconocimiento formal del ejecutivo de que ha sido aprobada y debe ser obedecida.

**4.- Sanción:** Es la aceptación de la iniciativa por parte del presidente. El presidente puede negar su sanción (veto); esta facultad sólo se puede ejercer una vez (se regresa a las cámaras, donde la aprobación deberá ser de dos terceras partes). Su promulgación se vuelve obligatoria.

**5.-Publicación** es el acto por el cual la ley se da a conocer a quienes deben cumplirla. Se realiza en el Diario Oficial de la Federación o en las Gacetas Oficiales de los Estados.

- Vacatio legis: lapso entre la publicación y la entrada en vigor; los destinatarios conocen la ley

**6.-Inicio de la vigencia** periodo en el cual inicia a regir la ley. Puede ser de dos formas: A) Sincrónico (Art. 4 Código Civil): el día que se indica, a condición de que su publicación haya sido anterior. B) Sucesivo (Art. 3): tres días después y uno más por cada 40km o fracción que exceda la mitad. Es supletorio.

**7.-Refrendo Ministerial:** Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

#### **1.4.3.4. La costumbre**

Uso implantado de manera prolongada en una colectividad y considerado por los individuos como jurídicamente obligatorio.

La costumbre en el derecho mexicano tiene un papel muy secundario, pues sólo es obligatoria cuando la ley le otorga tal carácter. En materia laboral tiene un papel supletorio general. En penal no tiene ningún papel.

### 1.4.3.5. La Jurisprudencia

Conjunto de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de los tribunales.

En nuestro país puede ser obligatoria para los tribunales de inferior rango a aquel que la emite, si se constituye jurisprudencia en sentido estricto. Este caso se da por reiteración (5 resoluciones en el mismo sentido y sin interrupción votadas por unanimidad de los tribunales colegiados, o un mínimo de 4 u 8 ministros en las salas o en el pleno de la SCJN), por contradicción o unificación (resolución de una sala o de la SCJN sobre el criterio que ha de prevalecer de dos tribunales o salas distintas), también por acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales con una sola con tal de que tengan la aprobación de 8 ministros.

En la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece la Jurisprudencia por sustitución, misma que establece lo siguiente en su Artículo 230:

**“Artículo 230.** La jurisprudencia que por reiteración o contradicción establezcan el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Plenos de Circuito, podrá ser sustituida conforme a las siguientes reglas:

I. Cualquier tribunal colegiado de circuito, previa petición de alguno de sus magistrados, con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al Pleno de Circuito al que pertenezcan que sustituya la jurisprudencia que por contradicción haya establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse.

Para que los Plenos de Circuito sustituyan la jurisprudencia se requerirá de las dos terceras partes de los magistrados que lo integran.

II. Cualquiera de los Plenos de Circuito, previa petición de alguno de los magistrados de los tribunales colegiados de su circuito y con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a la sala correspondiente, que sustituya la jurisprudencia que hayan establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse. La solicitud que, en su caso, enviarían los Plenos de Circuito al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a la sala correspondiente, debe ser aprobada por la mayoría de sus integrantes.”<sup>8</sup>

Ahora bien, la jurisprudencia puede interpretar (interpretación judicial) o integrar la ley. Es exigible desde su publicación en el Semanario Judicial de la Federación.

La jurisprudencia obligatoria crea una norma nueva de índole abstracta. La jurisprudencia obligatoria obliga al mismo tribunal que la emite y a los inferiores, pero el mismo tribunal

---

<sup>8</sup> LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Art.230

podrá derogarla con una ejecutoria donde se adopte un criterio distinto, siempre y cuando se exprese las razones que condujeron a esto. Lo relativo a la jurisprudencia está regulado por la Ley de Amparo (reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales) en sus Artículos 215 a 230.

#### **1.4.3.6. El reglamento**

Según Gabino Fraga, “El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de su facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo”.<sup>9</sup>

Se trata de un acto de carácter administrativo que emana generalmente de una autoridad administrativa y es un medio para la ejecución de las leyes. Se discute doctrinalmente si el reglamento puede ser considerado como la ley, expresión de la voluntad de los administradores.

En todo caso habría que señalar que la ley se expide en el ejercicio de una soberanía más radical y que el reglamento se expide en virtud de una competencia más limitada.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República, prevista en el Artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, tal como ocurre en materia de delitos o de impuestos, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento.

El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Los reglamentos desenvuelven la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, y por tanto, no pueden ir más allá de la ley, no extenderla a supuestos distintos ni contradecirla.

#### **1.4.3.7. Los Principios Generales del Derecho**

El último párrafo del Artículo 14 de la Constitución establece que “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.**”<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. 42<sup>a</sup>. ed. Ed. Porrúa. México, 2002.P.104.

<sup>10</sup> CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Art. 14



Algunos afirman que los principios generales del derecho son construcciones doctrinales o ideas y conceptos elaborados o propuestos por la doctrina.

La concepción de que los principios mencionados son los del derecho romano actualmente sólo tiene importancia histórica. Pero en esa tesis se hallan contenidas en germen las dos interpretaciones fundamentales sobre esta materia: la histórica o positivista y la filosófica o Iusnaturalista.

Histórica o positivista: Dice que los principios en cuestión son aquellos que inspiran una determinada legislación positiva.

Iusnaturalista: Afirma que se trata de verdades jurídicas universales, de principios filosóficos que expresan el elemento constante y permanente del derecho, el fundamento de toda legislación positiva.

## **1.5. Clasificación de las normas jurídicas**

### **1.5.1. Según el sistema a que pertenecen**

Toda norma depende directa o indirectamente de una suprema todos los que se hayan referidos a la constitución de un país forman parte del sistema de aquel. Por lo tanto las normas pueden ser nacionales, extranjeras o de derecho uniforme (internacionales). Lo último sucede cuando dos o más Estados adoptan mediante un tratado ciertas normas comunes. Terminan por ser nacionales respecto de los Estados participantes. En principio las normas nacionales de un país aplican sólo en el territorio de éste. Pero existe la posibilidad de que las normas nacionales se apliquen en el extranjero y por lo tanto que las extranjeras apliquen en el nacional.

### **1.5.2. Según su fuente**

Pueden ser legislativas, consuetudinarias o jurisprudenciales.

### **1.5.3. Según su ámbito espacial de validez**

KELSEN distinguió los ámbitos de validez. El ámbito espacial de validez corresponde a la porción de espacio en que un precepto es aplicable.

Los preceptos pueden ser generales o locales. Son generales los vigentes en todo el territorio del Estado. Los locales sólo tienen aplicación en una parte del mismo. En nuestro país existen tres categorías federales, locales y municipales.

### **1.5.4. Según su ámbito temporal de validez**

El ámbito temporal de validez se refiere al lapso durante el cual conserva su vigencia una norma. Las hallamos de vigencia determinada o indeterminada. Las primeras son aquellas

cuya vigencia está establecida de antemano; las segundas no lo tienen establecido, sólo perderán su vigencia cuando sean abrogadas expresas o tácitamente.

Pueden ser legislativas, consuetudinarias o jurisprudenciales.

#### **1.5.5. Según su ámbito material de validez**

Tiene su fundamento en la división del derecho objetivo en una serie de ramas o materias, de acuerdo a la Sistemática Jurídica que divide en dos grandes ramas: derecho público y privado. El tema tiene capital importancia puesto que las normas de derecho público, por su trascendencia no pueden renunciarse; los actos ejecutados en contra de estas leyes serán nulos.

#### **1.5.6. Según su ámbito personal de validez**

- **Genéricas** las que obligan o facultan a todos los comprendidos dentro de la clase designada por el concepto-sujeto de la disposición. Proviene de la ley, costumbre, reglamentos, jurisprudencia obligatoria.
- **Individualizada** obligan o facultan a uno o varios miembros de una clase, individualmente determinados. Proviene de actos jurídicos, resoluciones administrativas y judiciales y decretos.

Las normas individualizadas también se clasifican en públicas y privadas. Son privadas los actos jurídicos entre particulares. Públicas las resoluciones judiciales y administrativas así como los tratados internacionales

Una norma puede ser individualizada en cuanto a los facultados y genérica en los obligados o viceversa.

#### **1.5.7. Según su Jerarquía**

Enrique García Máynez distingue las que se haya en relación de coordinación y las de subordinación. Toda norma se apoya en una superior hasta llegar a la norma fundamental o primaria. Cada norma superior tiene dos propiedades: regula su creación y establece los preceptos que deben ser respetados por las inferiores so pena de invalidez. La regulación de la creación de normas inferiores puede ser de forma expresa o tácita. Es expresa cuando se determina el órgano que deberá crear las normas y especifica los ámbitos de validez de éstas. Es tácita cuando se limita a señalar el órgano.

El proceso por el cual una norma abstracta se transforma en concreta y una genérica en individualizada se llama *aplicación*. De tal manera que toda constituye relativamente a la condicionante de que deriva, un acto de aplicación; relativamente a las que le están

subordinadas tiene carácter normativo. Esto tiene límite en la norma fundamental, que sólo tiene carácter normativo; y en el acto final de ejecución que sólo tiene carácter aplicativo, representan un “ser”.

El orden jerárquico quedaría conformado de la siguiente manera:

1. Normas constitucionales
2. Normas ordinarias: se dividen en orgánicas y de comportamiento. Nada impide que haya normas mixtas, es decir, que contengan principios de organización así como de comportamiento.
3. Normas reglamentarias
4. Normas individualizadas.

Algunas veces una norma individualizada puede estar condicionada por otra, por ejemplo cuando una sentencia se funda en un contrato.

### **1.5.8. Según su sanción**

Inspirándose en las doctrinas romanas, KORKOUNOV divide las normas en:

Perfectas su sanción consiste en la inexistencia o nulidad. Su sanción es la más eficaz porque el infractor no logra el fin que se propuso.

Más que perfectas se impone un castigo además de una reparación pecuniaria.

Menos que perfectas conlleva un castigo.

Imperfectas normas que no tienen sanción. No todas las normas pueden tener sanción. Sería infinito sancionar el incumplimiento de cada norma sancionadora.

## **1.6. Clasificación del Derecho**

### **1.6.1. Derecho Natural**

El derecho natural forma parte de la moral, rige la conducta social de los hombres relacionada con la justicia y el bien común del derecho natural. Es un verdadero derecho en la medida en que en la sociedad es obligatorio para todos. Al ser parte de la moral el derecho natural es inmutable y universal en sus principios, pero mutable en sus aplicaciones pues éstas dependen de la variabilidad de las circunstancias.

Dicho de otra manera, el Derecho Natural es el conjunto de máximas fundamentadas en la equidad, justicia y sentido común, que se imponen al legislador mismo y nacen de las exigencias de la naturaleza biológica, racional y social del hombre.

### **1.6.2. Derecho Positivo**

Reglas o normas jurídicas en vigor, en un lugar y en una época determinada.

Eduardo García Máynez llama al orden jurídico vigente “*el conjunto de normas imperativo-atributivas que en un cierta época y un país determinado la autoridad política declara obligatorias.*”

El derecho vigente está integrado tanto por las reglas de origen consuetudinario que el poder público reconoce, como por los preceptos que formula.

La vigencia deriva siempre de una serie de supuestos. Tales supuestos que cambian con las diversas legislaciones.

### **1.6.3. Derecho Objetivo**

Conjunto de normas que integran los códigos y que, necesariamente se dirige a los valores u objetos tutelados por la ley, en cuya salvaguardia se interesa el hombre. Tal conjunto de normas imperativo–atributivas otorgan facultades al mismo tiempo que imponen deberes correlativos, pero siempre dentro de una esfera determinada.

Conjunto de normas que integran los códigos y que, necesariamente se dirige<sup>11</sup> a los valores u objetos tutelados por la ley, en cuya salvaguardia se interesa el hombre. Tal conjunto de normas imperativo–atributivas otorgan facultades al mismo tiempo que imponen deberes correlativos, pero siempre dentro de una esfera determinada.

Los preceptos que forman este derecho son imperativo-atributivos pues imponen deberes y conceden facultades. Frente al obligado por una norma, siempre hay otra persona para exigirle el cumplimiento de la misma.

Eduardo García Máynez nos dice que el derecho, en su sentido objetivo, es un conjunto de normas. Trátese de preceptos imperativo-atributivos, es decir, de reglas, que además de imponer deberes conceden facultades.

### **1.6.4. Derecho Subjetivo**

Conjunto de facultades reconocidas a los individuos por la ley, para realizar determinados actos en satisfacción de sus propios intereses.

Para Edgardo Peniche López el Derecho Subjetivo, es la facultad que tiene el sujeto activo de exigir el cumplimiento de la norma jurídica; es decir, el precepto atribuye su contenido a un titular denominado “derecho–habiente” quien tiene el reconocimiento suficiente para obtener del obligado la satisfacción que corre a cargo del último.

Los preceptos que forman este derecho son imperativo-atributivos pues imponen deberes y conceden facultades. Frente al obligado por una norma, siempre hay otra persona para exigirle el cumplimiento de la misma.

### **1.6.5. Derecho Público**

Conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones del Estado, como ente soberano con los ciudadanos y con otros Estados.

---

<sup>11</sup> KITZ citado por KELSEN en Hauptprobleme, p. 8.

### **1.6.6. Derecho Privado**

Conjunto de disposiciones jurídicas que rigen las relaciones de los particulares entre sí.

Contrario a las definiciones precedentes Luis Pereznieto Castro ha pretendido explicar a partir de la naturaleza de las relaciones establecidas por sus normas y cita la teoría de Recaséns Siches que señala, que se han formulado múltiples teorías para explicar la distinción que nos ocupa; sin embargo, todas han fracasado pues ninguna ha encontrado un criterio de distinción que tenga validez universal, esto porque normas consideradas tradicionalmente de derecho privado como son las civiles tienen un carácter público salvaguardado por instituciones de orden público.

La distinción entre lo público y lo privado carece de fundamento y ha sido abandonada en la doctrina moderna; sin embargo, se toma para fines exclusivamente pedagógicos.

## CAPÍTULO II

### NOCIONES GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

#### 2.1 El Derecho Administrativo como expresión jurídica de la Función Administrativa

Hablar de Derecho Administrativo, nos remonta a tiempos antiguos en donde el hombre descubrió la falta de una organización y administración de sus bienes y de los miembros integrantes de sus tribus en general; así como de delegación de puestos dentro de las mismas, éstos puestos de poder siempre fueron ocupados por los más fuertes.

Con la consumación de Independencia, comienzan los esfuerzos por crear las leyes que regirán a la nueva Nación, en éstas se establece que México será una Nación libre, soberana e independiente, además se instituyen diversos rubros como la división de poderes, la forma de gobierno y la instituciones que coadyuvaran para lograr los fines planteados en las mencionadas legislaciones. De estas Instituciones surge lo que conocemos hoy día como Administración Pública.

El supremo Poder de la Federación de acuerdo con el Artículo 49 de la Constitución, se manifiesta para su ejercicio en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A cada uno de esos poderes corresponde, en principio, una función específica: la Legislativa o tarea de hacer las leyes; la Ejecutiva encargada de aplicar la legislación administrativa; y la Judicial que tiene por misión declarar el derecho en los casos controvertidos.

En términos más particulares, nos centraremos en el poder Ejecutivo, a quien nuestra Constitución asigna un amplia labor, Artículos 80 a 93 de la misma y del Derecho administrativo, según Andrés Serra Rojas como conjunto de normas que regulan su estructura, funcionamiento y sus relaciones con los particulares y los entes públicos.

Desde sus formas más rudimentarias hasta las complejas instituciones modernas, la Administración Pública, como órgano del Poder Ejecutivo, se nos ofrece como la organización a la que se encomienda la realización de actividades hacia fines colectivos que se derivan de la vida real, bajo principios de coordinación y subordinación.

El Derecho Administrativo aparece, por regla general, como el Derecho de la Administración pública y en forma más extensa como el Derecho del Poder Ejecutivo, sin que asimilemos la función administrativa a la función ejecutiva, que aparece como más amplia en nuestro orden constitucional, al comprender el ejercicio de otras funciones.

Estamos en presencia de una de las ramas más recientes del Derecho, que inicia su franco e incontenible desarrollo desde principios del siglo pasado al acentuarse la intervención del Estado, asumir la atención de los servicios públicos como actividades generales.

La aparición del Estado de Derecho regula la acción administrativa bajo el orden jurídico de un país, cuya trama adquiere una complejidad siempre creciente ante la explosión demográfica, el constante intervencionismo del Estado y la persistente sustitución de la actividad privada en la actividad pública.

La Administración pública es un elemento imprescindible de la vida social en todos los tiempos. Jellinek afirmó: “Que el Estado podría existir sin leyes, ni jueces, pero no sin policía y servicios administrativos” (*L’Etat moderne et son droit*. T. II, pág. 320).

Como la ciencia del Derecho Administrativo se ubica en la intersección del Derecho y de la Administración Pública, uno de los aspectos fundamentales, es el análisis de esta última, cuya organización y funcionamiento regula, toda vez que la estructura orgánica de la administración pública forma parte del elemento gubernamental del ente estatal.

## 2.2 Diversos conceptos de derecho administrativo

Para diversos autores ha resultado complejo el tratar de conceptualizar el derecho administrativo, situación que se ha presentado por el carácter filosófico de esta rama del Derecho.

El principal problema al que nos enfrentamos es tratar de definir al Derecho Administrativo, puesto que abarca diferentes áreas y funciones. Algunos analistas jurídicos consideran que el Derecho Administrativo regula la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, otros, que únicamente se encarga de la administración Pública y de las personas administrativas que surgen de ella, mientras un tercer grupo señala que el Derecho Administrativo será aquél que regule las relaciones del Estado con los particulares.

Dado que todas forman parte del Derecho Administrativo se comparte lo expresado por Gabino Fraga que al respecto comenta: “...por una parte incluya el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y por otra comprende las normas que regulan la actividad del Estado, que se realiza en forma de función administrativa.”<sup>12</sup>

Para Gabino Fraga el Derecho Administrativo será aquél que regule:

- a) La estructura y organización del Poder encargado normalmente de realizar la función administrativa.
- b) Los medios patrimoniales y financieros de que la Administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.
- c) El ejercicio de las facultades que el Poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.

---

<sup>12</sup> GABRINO FRAGA. DERECHO ADMINISTRATIVO. 42ª ed. Ed. Porrúa. México, 1986, p. 50

d) La situación de los particulares con respecto a la Administración.<sup>13</sup>

Rafael I. Martínez Morales expresa:

“El derecho Administrativo es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones:”<sup>14</sup>

Jorge Fernández Ruiz, da la siguiente definición:

El Derecho Administrativo es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización, y funcionamientos 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.

Andrés Serra Rojas define al Derecho Administrativo como:

“La rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal , la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.”

Rolland afirma que el Derecho Administrativo es:

“El conjunto de reglas relativas a la organización y al funcionamiento de los servicios públicos y a las relaciones de éstos con los particulares.”

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara:

“Totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y de las entidades administrativas entre sí.”<sup>15</sup>

De lo anterior se desprende que las relaciones jurídicas en que interviene la administración con motivo de su organización y funcionamiento están regidas por las normas del Derecho Administrativo, es decir por Normas del Derecho Público.

Entendiéndose por Derecho Público; el sistema normativo que regula la actuación del Estado en su accionar soberano y determina las relaciones e intereses que privan con sus gobernados, mediante la creación de los órganos y procedimientos pertinentes.

---

<sup>13</sup> FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. 2º ed. Ed. Porrúa. México 2000 p. 91

<sup>14</sup> MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I. DERECHO ADMINISTRATIVO. 1er curso. Ed. Porrúa. México 1998, p.6

<sup>15</sup> DE PINA VARA, RAFAEL; DE PINA, RAFAEL. DICCIONARIO DE DERECHO. 31º ed. Ed. Porrúa, 2003.



Así mismo es la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre las personas y entidades privadas con los órganos que ostentan el poder público cuando estos últimos actúan en ejercicio de sus legítimas potestades públicas (jurisdiccionales, administrativas, según la naturaleza del órgano que las ejerce) y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, y de los órganos de la Administración pública entre sí.

La característica del derecho público, tal como lo señala el prestigioso autor jurídico Julio Rivera, es que sus mandatos no se encuentran sujetos a la autonomía de la voluntad que pudiesen ejercer las partes (es decir «no» pueden ser modificados por las partes en uso legítimo de su autonomía de la voluntad, como sí ocurre en el Derecho Privado). Son mandatos «irrenunciables y obligatorios», en virtud de ser mandados en una relación de subordinación por el Estado (en ejercicio legítimo de su principio de Imperio). La justificación es que regulan derechos que hacen al orden público y deben ser acatados por toda la población.

Por lo tanto se puede finalizar este apartado diciendo que el Derecho administrativo será una rama del Derecho Público, que regula la actividad del Estado, así como las relaciones de la Administración Pública con las demás instituciones del Estado y con los particulares.

### **2.3. Fuentes del Derecho Administrativo**

Cuando definimos la función administrativa, indicamos que constituye una función del Estado que se realiza bajo un orden jurídico, este último elemento significa que dicha función se desarrolla sometida al llamado principio de legalidad que precisamente consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada, es decir, la legalidad significa, como lo señala el maestro Dr. Gabino Fraga, en su obra a citar a Vedel, “ Conforme con el derecho y es un sinónimo de regularidad jurídica”.

El principio de legalidad se puede entender desde un punto de vista material, en cuyo caso su alcance es en que la norma en que se funde cualquier decisión individual tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal. Puede también ser tomado en su sentido formal, significándose entonces que además de ser una ley desde un punto de vista material, la norma bajo la cual se realice el acto individual debe también tener las características de una ley desde el punto de vista formal, es decir, que debe ser una disposición expedida por el poder que conforme al régimen constitucional esté normalmente encargado de la formación de las leyes.

El principio de que ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos ni autorizados por disposición general anterior tiene en todos los estados modernos un carácter casi absoluto; pues salvo el caso de facultad discrecional, en ningún otro y por ningún motivo es posible hacer excepción a este principio fundamental.

De manera que si la función administrativa consiste en la ejecución de actos que determinan situaciones para casos individuales, el principio de legalidad a que nos hemos referido impone como fuente de derecho administrativo en primer término las normas jurídicas de carácter general.

Las fuentes del Derecho Administrativo son los procedimientos, formas, actos o hechos y demás medios de creación e interpretación, en los cuales tienen su origen los principios y leyes en general, las fuentes mismas del derecho, como la ley, la costumbre y la jurisprudencia, todas referidas a la materia administrativa.

La palabra fuente se deriva del vocablo “Fons fontis”, y éste a su vez del verbo “Fundo, fundare” que significa el lugar donde brota el agua en su superficie, es decir, es el manantial donde brota o aparece el Derecho, o los procesos necesarios para la creación de las normas jurídicas.

Dice Jean Rivero “Se entiende por fuentes del derecho, los procedimientos por los cuales se elaboran las reglas de derecho”.

Se denomina fuente el lugar donde brota el agua a la superficie terrestre. Consecuentemente, se denomina fuente del Derecho y en nuestro caso, Fuente del Derecho Administrativo, al lugar donde brota o emana el Derecho Administrativo.

En Derecho existen fuentes bajo tres acepciones; fuentes formales, fuentes reales y fuentes históricas.

Las fuentes formales serán los procesos de creación de las normas jurídicas, las reales los factores o elementos que determinan el contenido de tales normas; mientras que las históricas serán aquellos documentos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.

Para el caso concreto del Derecho Administrativo entenderemos por fuentes formales: la creación misma del derecho; pero no como el proceso de creación de la norma jurídica, sino la fuente fundamental como Ley; es decir como el acto jurídico general creador de Derechos y Obligaciones. Al respecto el Maestro Serra Rojas, nos dice:

Las fuentes del Derecho Administrativo son los procedimientos, las formas, actos o hechos, y demás medios de creación e interpretación, en los cuales tienen su origen los Principios y Leyes en General, las fuentes mismas del Derecho, como la Ley, La costumbre y la Jurisprudencia, todas referidas a la materia administrativa

### **Las fuentes del Derecho Administrativo son las siguientes:**

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las de los Estados miembros de la Federación
2. Las Leyes tanto federales, como Estatales, así como los Tratados Internacionales

3. El Derecho Internacional.
4. La Jurisprudencia de los Tribunales Judiciales de la Federación y la de los Estados miembros de la misma, así como la de los Tribunales Administrativos de la Federación (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) Etc. Así como las de los Tribunales Administrativos de los Estados de la Unión.
5. Los Reglamentos administrativos, federales, estatales y municipales.
6. Las circulares y oficios circulares de las autoridades administrativas, federales, estatales y municipales, así como el criterio de las mismas.
7. Los convenios de Derecho Administrativo celebrados entre la Federación y los estados miembros de la misma o entre éstos entre si, así como los convenios, que de acuerdo a la Constitución, celebren los municipios.
8. Los principios generales derivados del Derecho Administrativo
9. La doctrina de los Tratadistas del Derecho Administrativo
10. Todos los hechos socio-políticos que generan normas de Derecho Administrativo
11. La Costumbre y el Uso.

Esta clasificación o enumeración que se formula no es, por supuesto, exhaustiva, pues con la renovación y enriquecimiento que opera en el Derecho Administrativo, y el desprendimiento autónomo de varias ramas del Derecho Administrativo incluye a múltiples e importantes ramas especializadas del mismo, se enriquecen las fuentes enumeradas.

## **2.4. El Estado**

### **2.4.1. Concepto de Estado**

Se dice que la palabra “concepto” es un término procedente del latín “concupere” que etimológicamente significa lo concebido. Tradicionalmente se ha entendido que un concepto era una representación general, abstracta, de un objeto.

Cuando nuestro intelecto ha adquirido un conocimiento, lo expresa por medio de su concepto.

En su acepción gramatical, el “Estado”, equivale a manera de ser o de estar las cosas; es distinto del cambio. Pero, también desde el punto de vista político, “Estado” también representa una situación, algo que permanece dentro del cambio.

En un sentido amplio, se entiende por Estado la manera de ser o de estar construida políticamente una comunidad humana.

Jellinek dice que para poder establecer una definición social de Estado es necesario estudiar una serie de hechos o relaciones humanas, esto es, actos del hombre condicionados por el

contenido psíquico propio de la naturaleza anímica de los seres humanos. Por consiguiente, se puede decir que el Estado es una creación humana.

Por otro lado hay que tener presente que los hombres se relacionan entre sí, y que para conformar el Estado, se encuentran viviendo en un territorio, el territorio del Estado, que solo adquiere este sentido cuando lo relacionamos con los hombres que lo habitan.

El estado se auto limita sometándose al orden jurídico que lo estructura y da forma a su actividad. El estado es sujeto de derechos y deberes, es persona jurídica, y en ese sentido es también una corporación ordenada jurídicamente. El sustrato de esa organización lo conforman los hombres que constituyen una unidad de asociación, unidad que persigue los mismos fines y que perdura como unidad de asociación, unidad que persigue los mismos fines y que perdura como unidad a influjo o por efecto del poder que se forma dentro de la misma.

Como concepto jurídico define Jellinek al Estado como la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o, en forma más resumida, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.

La creación del orden jurídico-político supone necesariamente el ejercicio de un poder, cuyo elemento generador es la comunidad y cuya causa eficiente es el grupo humano que en su nombre o representación lo elabora. Ese poder es el medio a través del cual se consigue la organización o estructuración jurídico-política que la nación pretende darse (autodeterminación) o que la nación acepte mediante su acatamiento (legitimación).

También hace 2000 años a.C., no se podía hablar de un Estado plenamente configurado, según lo dispuesto en un estado de Derecho. Un Estado es, comparándolo con el concepto de sociedad, una estructura jurídico-políticas consolidadas, se desconocían las instituciones estatales, sin embargo, ya existen reglas sociales de conducta que se imponían en la sociedad para permitir una sana convivencia. Por lo tanto, se puede distinguir que desde entonces existen reglas de conducta de carácter obligatorio sancionadas por la sociedad y por lo tanto, de manera incipiente el derecho.

Por eso, desde esa óptica, el derecho surge antes que el Estado.

Cuando una estructura jurídico-política comprende a toda una nación o varias comunidades que forman la población total asentada en un cierto territorio, se origina un fenómeno que consiste en la formación de una persona moral que se llama Estado y el cual es la culminación de todo proceso evolutivo en la que se encadenan sucesivamente diversos factores, mismos que se convierten en elementos constitutivos de la entidad estatal que los sintetiza en su ser y los comprende en su concepto. De hecho, se colige que el Estado no produce el Derecho, sino que el Derecho crea el Estado como sujeto del mismo.

El Estado es producto del ejercicio de la soberanía de la propia sociedad; a través del propio derecho surge el Estado. Aun cuando en las sociedades primitivas no podemos tener definidas las características que hoy implica un sistema racional de normas sociales de la conducta, que declara obligatoria la autoridad para solucionar los conflictos sociales, sus rasgos se observan en todo hecho jurídico, pero se van desarrollando poco a poco, del sistema más pequeño al más evolucionado hasta llegar a la estructura estatal, en la cual, si bien el derecho originó al Estado, también se convierte el derecho en instrumento del Estado.

El estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.<sup>16</sup>

El análisis de cada una de las partes de que se compone esta definición nos proporciona el convencimiento de la existencia en la realidad estatal de los siguientes elementos o notas de su concepto:

- a) La presencia de una sociedad humana como género próximo de la definición y la existencia, en esa sociedad, de las diferencias específicas que se anotan a continuación.
- b) Un territorio que sirve de asiento permanente de esta sociedad.
- c) Un poder que se caracteriza por ser supremo, esto es, soberano, en el seno de la misma sociedad.
- d) Un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por el poder estatal y que estructura a la sociedad que está en su base.
- e) Una teología peculiar que consiste en la combinación del esfuerzo común para obtener el bien público temporal.

La unión de esas notas en realidad de estas notas permite también observarlas de manera sintética y en esta forma darnos cuenta que además de esas notas o elementos, el Estado, presenta las siguientes características esenciales:

- a) Soberanía como adjetivo del poder, pero calificando al Estado mismo en su unidad total como soberano.
- b) Personalidad moral y jurídica, al ser el Estado un ser social con posibilidad de tener derechos y obligaciones.
- c) Sumisión al derecho que significa la necesidad de que la estructura del Estado y su funcionamiento se encuentren regulados por un orden jurídico imprescindible.

Los procesos de manifestación de los preceptos de derecho háyanse sujetos a una serie de exigencias de carácter extrínseco, establecidas por otros preceptos del mismo sistema, y en

---

<sup>16</sup> AGUILAR M. ALONSO. DEFENSA DE NUESTRA SOBERANÍA NACIONAL Y POPULAR NUESTRO TIEMPO. MÉXICO. 1989.

última instancia, por la norma fundamental o por la constitución. Pero el ordenamiento jurídico, cuyo fundamento último de validez formal reside en aquella norma, tiene su base sociológica en una organización específica, a la que se le da el nombre de Estado.

El poder político mantiene y garantiza el orden jurídico, que de este modo se transforma en derecho positivo, por eso se dice que el Estado es la fuente formal de validez de todo el derecho, pues sus órganos son quienes lo crean- a través de la función legislativa- o le imprimen tal carácter por la aplicación de una costumbre o la solución de casos concretos.

EL Estado viene realmente a ser la fuente de validez formal del derecho, por cuanto él establece y asegura el derecho legal mediante sus órganos y señala las condiciones para la validez del derecho consuetudinario.<sup>17</sup>

## **2.4.2. Elementos que integran al Estado**

### **2.4.2.1. Territorio**

Suele definirse como la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder. Siendo éste de naturaleza jurídica solo puede ejercitarse de acuerdo con normas, creadas o reconocidas por el propio Estado. El ámbito espacial de validez de tales normas es precisamente el territorio en sentido político.

La significación del territorio se manifiesta, según Jellinek, en dos formas distintas, una negativa, positiva la otra. La significación negativa consiste en que ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en este ámbito sin el consentimiento del Estado; la positiva, en que todas las personas que viven en el mismo ámbito se encuentran sujetas al poder estatal.

Como la autoridad política es el poder social supremo, colígese de aquí que en un territorio sólo puede existir un Estado. El principio de la “impenetrabilidad” sufre, sin embargo, varias excepciones aparentes que Jellinek las menciona de la manera siguiente:

En virtud de condominium, o como bien, debiera decirse, de un coimperium, es posible que dos o más Estados ejerzan conjuntamente su soberanía sobre un solo territorio. Esta situación es siempre pasajera, y mientras subsiste, el espacio en cuestión no puede considerarse incorporado al ámbito en que cada uno de los coimperantes ejerce normalmente su poder.

En los Estados federales el territorio desempeña un doble papel desde el punto de vista político, en cuanto al ámbito espacial de vigencia de los ordenamientos jurídicos locales es al propio tiempo una porción del territorio de la Unión. Pero esta circunstancia no destruye el principio de la impenetrabilidad, porque los Estados miembro forman parte del Federal.

---

<sup>17</sup> GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. 46°ed. Ed. Porrúa. 2000. p.106

Es también posible que un Estado, mediante la celebración de un tratado, permita a otro que ejecute en su territorio ciertos actos de imperio. El poder del que concede la autorización queda de este modo restringido, pero como la limitación se basa en un acto consentido libremente, el principio de la impenetrabilidad conserva su vigencia.

Por último, y en virtud de ocupación militar, puede ocurrir que un territorio quede total o parcialmente sustraído al poder del Estado a que pertenece. En tal hipótesis, el poder del ocupado es substituido por el del ocupante, que se ejerce en forma exclusiva en dicho ámbito.

Otro de los atributos del territorio es la indivisibilidad. Esta nota derivada de la misma índole de la organización política. Si el Estado, en cuanto persona jurídica, es indivisible, sus elementos han de serlo igualmente. La idea de indivisibilidad sólo puede admitirse dentro del marco de una concepción patrimonialista, y supone la confusión de las nociones de dominium e imperium.

Sin embargo, este principio es a veces quebrantado. En virtud de un acuerdo internacional, a consecuencia de una guerra o por razones de otra índole (cesión voluntaria, rectificación de fronteras), es posible que una zona del territorio resulte segregada del resto y pase a formar parte de otro Estado.

Los atributos de impenetrabilidad e indivisibilidad, no debe entenderse en sentido material, sino puramente normativo. De hecho, el ámbito de ejercicio del imperium es penetrable y divisible. Lo que quiere expresarse cuando se habla de aquellas características es que el territorio no debe ser penetrado ni dividido. Conviene advertir que el ámbito en que el Estado ejercita su autoridad no es, como suele creerse, la superficie comprendida dentro de las fronteras. En realidad se trata de un espacio tridimensional o, como dice Kelsen, de cuerpos cónicos cuyos vértices considerándose situados en el centro del globo.<sup>18</sup>

#### **2.4.2.2 Población**

Se llama población al conjunto de personas que en un momento dado se encuentran de manera permanente o eventual dentro del territorio de un Estado.

Una primera reflexión sobre la población nos permite darnos cuenta que se agrupan en muy diversas cantidad en los Estados, que igualmente tienen muy diversas condiciones geográficas de extensión, localización en el globo terrestre, etcétera, y es que, como explica Dabin, la población se encuentra repartida entre los diversos Estados que existen en la superficie terrestre; es decir, no existe un Estado que abarque toda la población mundial. Pero si tratamos de averiguar las causas de esta división ¿Qué criterio seguiremos para explicar el reparto de la población en diversos Estados existentes?

---

<sup>18</sup> JELLINEK, GEORGE. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Ed. Continental. México, 1958. P. 647.

El primer criterio es el territorial. De acuerdo con el espacio geográfico e que se encuentran, se explica su correspondencia a diferentes Estados. Además, y este es el segundo criterio, podemos explicar su pertenencia a diferentes Estados tomando en cuenta sus características. Es decir, agruparemos aquellas poblaciones que representan características homogéneas: una misma raza o una misma lengua, por ejemplo.

Por último, y éste es el criterio generalmente seguido, una clasificación mixta. Se toma en cuenta la población de un mismo territorio y se ve, además, si presentan homogeneidad de características los habitantes de un territorio para explicar que formen un Estado diferente.

La calidad de miembros del Estado supone necesariamente, en quienes la poseen, el carácter de personas y, por ende, la existencia a favor de los mismos, de una esfera de derechos subjetivos públicos.

El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado constituye lo que en la terminología jurídica recibe la denominación de status personal. Las facultades que lo integran son de tres clases, a saber:

- 1.-Derechos de libertad. La existencia de los derechos de libertad significa que las personas, en cuanto a miembros de la comunidad política, se encuentran sujetas a un poder limitado. La subordinación del individuo tiene como límite el conjunto de deberes que el orden jurídico le impone.
- 2.- Derechos que se traducen en la libertad de pedir la intervención del Estado a favor de intereses individuales. Entre estas facultados figuran los derechos de acción y petición, lo mismo que la pretensión de que el Estado ejerza la actividad administrativa en servicio de intereses individuales.
- 3.- Derecho políticos.- No siendo una persona física, el Estado solo puede actuar por medio de sus órganos. La intervención del individuo en la vida pública supone tanto el ejercicio de derechos como el cumplimiento de obligaciones, es por eso que entre las facultades que integran el status, figuren los derechos políticos.

#### **2.4.2.3. Gobierno**

El gobierno representa dentro del Estado el elemento autoridad. La forma de gobierno ha variado en el tiempo y en cada país, adaptándose a las necesidades especiales de un momento histórico o de un pueblo determinado. Se puede definir como la estructura política a la cual se confía el manejo de los asuntos públicos y el ejercicio del poder.

El Gobierno es la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto a individuos humanos. Los gobernados son los habitantes del Estado, nacionales o extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal.



La actividad de la autoridad en su aspecto de gobierno es dar órdenes. Puede también proceder por vía de sugerencias, pero sólo supletoriamente. Su misión principal es ordenar. Naturalmente que esas órdenes no deben ser arbitrarias, sino que han de dirigirse hacia la consecución del bien común.

Se define al Gobierno como aquella estructura política a la cual se confía el manejo de los asuntos públicos y el ejercicio del poder.

#### **2.4.2.4. La Soberanía**

En sentido etimológico, soberanía, corresponde a un enunciado de poder. Como primera característica debemos apuntar que se trata de un poder.

Pero ese poder que tiene el Estado es un poder soberano, o sea que la soberanía es el adjetivo que comprende únicamente al poder del Estado y lo distingue.

“Soberano” es equivalente o es sinónimo de “supremo”.

Se puede decir que el poder del Estado es un poder supremo; poder soberano equivale a ser el poder de mayor alcance, el poder que está por encima de todos los poderes sociales.

Existen pensadores que dicen que la soberanía tiene un doble aspecto: un aspecto interno y un aspecto externo. Se dice que tiene un aspecto interno cuando se refiere a su calidad de poder rector supremo de los intereses de la comunidad política formada por un Estado concreto. Y se dice que tiene un carácter externo cuando se refiere a las relaciones de Estado con otros Estados. Se dice que un Estado se presenta en el campo de las relaciones internacionales con ese carácter de soberanía externa.

Sin embargo, esta teoría no es enteramente exacta. La soberanía como poder sólo puede entenderse cuando se refiere al aspecto interior de la comunidad política. En este sentido si es un poder supremo, puesto que está en la facultad de imponerse a todos los otros poderes sociales que puedan darse dentro de esa comunidad política concreta, además, puede oponerse a la acción de cualquier otro poder internacional que trate de inmiscuirse dentro de su particular esfera política.

La soberanía al no permitir la acción de otros Estados en los asuntos internos se llama Independencia.<sup>19</sup>

### **2.4.3. La organización del Estado**

#### **2.4.3.1. Formación del Estado**

El Estado nace como una necesidad del grupo social que requiere de la organización para vivir.

Al principio de las sociedades, los más aptos los más fuertes asumen el ejercicio de la autoridad y se constituyen en gobernantes, pero esto que es una consecuencia de la misma

---

<sup>19</sup> GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. 46ª ed. Ed. Porrúa. 2000. p.110

naturaleza humana, es a la vez, necesario para el orden y progreso sociales. Después a la fuerza puramente material del gobernante se unió al prestigio moral, religioso, consolidándose en esta forma, el principio de autoridad y, en consecuencia, la organización estatal.

El Estado es una manifestación de la vida en sociedad, nace como una necesidad del grupo humano, es la sociedad por excelencia, perfecta y completa, en él se encuadra la familia, el municipio y las agrupaciones con fines propios y específicos como las corporaciones, los sindicatos y las asociaciones.

#### **2.4.3.2. El Estado y Derecho**

El estado se encuentra sometido al Derecho; no se puede pensar en Estado, sin pensar, asimismo, en el elemento jurídico que lo rige. El Estado, como el hombre, es un sujeto de Derecho, una persona jurídica. Los tres elementos del Estado al integrarse, constituyen su personalidad.

Si imaginamos al Estado como una persona jurídica, debemos admitir, que como toda persona, es titular de derechos subjetivos, es decir, de facultades que le son inherentes y que pueden ejercitar ya sea en relación con los individuos que forman su población, ya en relación con los demás Estados; pero el Estado no solo tiene derechos sino también obligaciones, puesto que todo derecho trae consigo una obligación.

Cabe señalar que los actos del Estado están regidos por el derecho objetivo, por la ley. En otro orden de ideas, su actividad está sometida al imperio de una ley. Una de las funciones del Estado es la expedición de la ley; pero una vez que ésta existe, el Estado, debe sometersele; la ley le obliga como a cualquier otra persona.

#### **2.4.3.3. El estado y el Hombre**

La población del Estado está integrada por hombres, por personas humanas dotadas de inteligencia y voluntad libre para realizar su destino. La persona humana, al tratar de alcanzar su propio fin, desarrolla una serie de actividades que van a situarse frente al poder del Estado y de las cuales no puede abdicar el individuo.

El estado nace y vive por que los hombres que le integran han tenido necesidad de él, esto significa que su actividad debe encaminarse a procurar el bienestar de sus propios miembros; el Estado no sólo tiene el derecho a no obstaculizar el desarrollo de la persona humana, sino que está obligado a convertirse en factor de su progreso y bienestar.

El poder del Estado nunca debe transgredir los límites que protegen a las personas, pues cuando lo hace se está violando su propia misión.

#### **2.4.3.4. Misión del Estado**

La sociedad se ha creado para que los hombres puedan realizar mejor los fines que le son comunes. El conjunto de los fines que el hombre persigue no puede ser sino su propio bien; las aspiraciones humanas a eso tienden. En consecuencia, el nacimiento y existencia del Estado se explica y justifica porque este es el medio que los hombres tienen para la mejor realización de su bienestar común.

En el cumplimiento de su misión, el estado tiene que realizar dos especies de fines: Generales y Particulares.

Generales: Son la consecución del bien común y la protección a la persona humana.

Particulares: Son múltiples y varían con las condiciones de cada país y región. Por ello, no se puede hablar de la justificación del Estado sin examinar la cuestión de los fines propios del Estado.

Sobre este particular puede mencionarse los siguientes:

- a) La defensa de la comunidad humana que lo integra.- El estado aparece así justificado, en el orden actual de las cosas, por poseer la organización y fuerza necesarias para defender la independencia e integridad del territorio que le es propio y para preservar las libertades y medios de existencia de su población.
- b) La conservación de la paz y el orden internos.- No es posible la armonía de la convivencia que permita el desarrollo integral de las posibilidades humanas, si no existe un orden, y una institución que vele por su conservación,
- c) La creación de un ambiente social que permita el perfeccionamiento y progreso de la personalidad humana.- Esto requiere que dentro del Estado se logre un equilibrio entre la libertad de cada hombre, la esfera de su personalidad y las necesidades colectivas de la comunidad. No debe predominar el Derecho absoluto del individuo, ni la comunidad organizada en Estado puede anularlo.
- d) La realización de un sentido de igualdad y justicia en lo social y en lo económico.

Lo anterior reafirma la idea de que solo en la medida que el Estado realiza esos fines, puede considerarse justificada la necesidad de que exista.

#### **2.4.3.5. Fin del Estado**

Como cualquier individuo físico o moral, el Estado desde su creación se fija una meta, un objetivo, un fin. La sociedad en sí tiene un fin. El Estado como hecho social y jurídico producto del ser humano, encamina su autoridad y su poder, para alcanzar estos fines.

El fin que persigue el Estado es el bien público temporal. El estado como ente cultural, tiene por objeto la obtención de un fin. Es sabido que todo producto de la cultura humana se caracteriza por llevar dentro de si una finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre. Siendo el Estado una institución humana, tiene naturalmente un fin. No puede dejar de tenerlo. Los hombres que componen el Estado, los gobernantes y los gobernados al agruparse formando una sociedad estatal, persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad una intención que es la determinante y el motor de toda su estructura.

Por lo tanto, para estudiar al Estado hay que estudiar el objeto a que se dirige su actividad. Ese fin debe estudiarse para comprender el sentido de la organización estatal y las modalidades de su estructura. En fin, será el que determine las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado, y en función de esa competencia se crearan esos órganos. En este fin, está la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades.

Respetando el Estado de Derecho, el estado cumple con sus fines. Pero esos fines difieren de los fines que en lo particular puedan detentar alguno o alguno de los miembros integrantes del Estado. En este mismo orden de ideas, esos fines son diversos a los que persigue el Estado, primeramente porque su campo de acción se limita a que los beneficios y perjuicios que resulten de alcanzar los fines trazados, afectaren exclusivamente al individuo o al integrante de esa asociación, sociedad o grupo. Y además porque normalmente se persigue un mínimo interés personal, sin buscar un interés colectivo.

Por el contrario, el fin que persigue el Estado que no es otra cosa que el Bien Común, particular o individual, en el que sigue el Estado es Colectivo, Público, inherente a todos los integrantes de la sociedad, a diferencia del particular que solo concierne a los individuos interesados, beneficiando a éstos únicamente. En cambio, el Bien Común Público beneficiará a toda la sociedad, sus individuos y grupo, incluso generando beneficios no solo presentes sino a las futuras generaciones.

Si el Bien Común Público es el fin esencial del Estado, podríamos decir que en cuanto se cumpla o garantice la efectividad y realización del mismo, estaríamos justificando la existencia misma del Estado.

Luego entonces cuando el Estado por conducto de sus órganos de poder, lleva a cabo el cumplimiento de sus funciones, estas deben encaminarse a brindar a los gobernados, las condiciones necesarias para una plena convivencia y desarrollo personal, integral y emocional. Debe garantizar orden, seguridad, tranquilidad, legalidad. Cuando se da cumplimiento a estos valores éticos-jurídicos, podemos decir que el Estado justifica su razón de ser. En la medida que un Estado deja de cumplir con los fines para los cuales fue creado, mayor será el cuestionamiento de su existencia y futuro. “Cuando el Estado sea lo que debe ser, entonces debe existir”.

#### **2.4.3.6. Los Órganos del Estado**

Para que el Estado pueda realizar sus fines necesita de determinados medios. Para ello se basta de diversos órganos o poderes constituidos quienes llevan a cabo las funciones principales: Gobierno y Administración; impartición de justicia y elaboración de leyes y normas que regulan las relaciones entre el Estado con los gobernados y entre estos con sus similares.

En otro orden de ideas, el Estado, para el ejercicio de las actividades que le son propias, requiere de los órganos apropiados a tales actividades. La actividad del Estado no es otra cosa que el ejercicio de sus derechos y obligaciones. Esta actividad se ejerce a través de un grupo de órganos, es decir, un conjunto de instituciones que agrupadas integran cada uno de los diversos poderes.

#### **2.4.4. Las funciones del Estado**

Para poder realizar sus fines, el Estado, tiene que actuar, tiene que desarrollar actividad. Esta actividad fundamentalmente corresponde a su estructura orgánica inmediata. Esa actividad se desarrolla de acuerdo con el contenido propio de las funciones atribuidas a sus órganos inmediatos, y así en la vida del Estado, en el desarrollo de su actividad se encuentran las siguientes funciones fundamentales:

En toda organización estatal tiene que existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar al Estado y, en segundo término, reglamentar las relaciones de los ciudadanos entre sí. Esto es, necesariamente, en todo Estado existe una función legislativa.

Además todo Estado, debe tener una función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa que aplicar en los casos particulares.

Es la función jurisdiccional.

Por último una tercera función esencial del Estado es actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad.

Se trata de la función administrativa, en la cual se encuentra comprendida la función gubernamental o de alta dirección del Estado.

#### **2.4.5. Formas de Estado**

Desde el punto de vista jurídico, el Estado se individualiza, se distingue de otras organizaciones políticas por la especial estructura de sus órganos fundamentales y la situación en que los mismos, en que estos órganos del Estado, se encuentran respeto de los

otros, de los elementos constitutivos de la sociedad estatal, de la población y del poder, y respecto de ese auxiliar indispensable para la vida del Estado, que es el territorio. Entonces se puede ver que la personalidad concreta del Estado, aquello que nos hace distinguir un país de otro, tiene su apoyo en el triple aspecto sociológico, geográfico y jurídico. El aspecto sociológico, constituido por matices especiales de su población. El geográfico, por la ubicación especial de su territorio, y el jurídico, por la particular estructura del orden de esta calificación, por su peculiar estructura jurídica.

Tomando en cuenta esos aspectos del Estado, en cuanto a las características de sus elementos, se clasifica el Estado y se distinguen las formas de gobiernos y las formas mismas de la organización política.

Aun cuando en el lenguaje vulgar se confunden Estado y Gobierno, no obstante, se tienen ya los elementos necesarios para poder afirmar que no son términos equivalentes. La palabra “Estado designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen. “Gobierno” se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía.

El estado en su concepto más amplio, abarca el todo. El gobierno únicamente se refiere a uno de sus elementos, el que tiene la dirección misma del Estado.

El estado se integra por la unión de los gobernados y los gobernantes.

Así pues se puede decir que, desde un punto de vista general, afirma Groppali, las diversas formas de Estado pueden reducirse a dos fundamentales. El Estado puede ser: Simple o Compuesto o complejo.

#### **2.4.5.1. Estado Simple y Estado Compuesto**

La conformación interna de los Estados varía de uno a otro, según la parte orgánica de su constitución interna, aunque hay sistemas muy similares y muy sui generis, por tanto disímolos, estos últimos, es común entre los tratadistas de Derecho Internacional Público, clasificar a los Estados desde el punto de vista de estructura en simples y compuestos.

##### **Estados simples**

Son aquellos que en su estructura interna se presentan como una unidad. No existen subdivisiones internas en entidades con facultades creadoras de normas que ejerzan soberanía local sobre una porción de territorio y se desarrollan en la comunidad de países como una sola entidad soberana. Un Estado Simple es aquel en que la Soberanía o poder del Estado se ejercita directamente sobre una población asentada en un territorio en el que no existen divisiones políticas, o sea, no hay un poder o una autoridad única, y no existen

poderes de gobierno pertenecientes de modo originario a secciones geográficas del Estado. En el Estado Simple se da un único poder legislativo, uno ejecutivo y uno judicial.

### **Estados Compuestos**

Son aquellos que integran una pluralidad de Estados, dicha pluralidad está integrada por Estados con soberanía internacional, dicha soberanía solo corresponde la unión de ellos pero, en lo interno, poseen ciertas facultades autónomas. El Estado compuesto es el formado por cierto número de Estados agrupados o unidos para integrar un Estado más grande.

#### **2.4.5.2. Estado Federal y sus características**

El Estado Federal es un ejemplo del Estado compuesto.

Las características del Estado Federal son las siguientes:

- Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros.
- Una población, que dentro del Estado miembro, forma la población propia del mismo con derechos y deberes de ciudadanía, en relación con la Entidad Local. Esa población de los Estados miembros, tomada en su conjunto forma la población del Estado Federal. En relación con el Estado Federal, los pobladores del Estado miembro tienen derechos y deberes específicos.
- Una sola soberanía. El poder supremo es el del Estado Federal. Los Estados miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y calidades que la Constitución les atribuye.
- La personalidad del Estado Federal es única. En el plano internacional representan papel alguno de los Estados miembros. El poder Legislativo Federal ordinariamente se compone de dos Cámaras: una de diputados y otra de senadores, siendo éstos últimos representantes de los Estados miembros. Los diputados se eligen, generalmente, por cierto número de habitantes; e esta forma, la cantidad de diputados varía con el aumento o disminución de la población. En cambio, el número de senadores sólo varía si aumentan o disminuyen los Estados miembros, porque su elección se hace asignando un número fijo por Estado.

#### **2.4.5.3. La Confederación**

Otra forma compleja del Estado es la Confederación. Esta modalidad surge, generalmente por un acuerdo entre varios Estados que convienen su unión, pero son formar un nuevo Estado superior a las partes confederadas. No hay, pues, en esta fusión estatal un súper-

Estado, con soberanía que se imponga a los poderes de los Estados miembros. Solamente quedan unidos los Estados por los términos del pacto con la Confederación; en todo lo restante quedan enteramente libres, pueden encauzar su actividad a su arbitrio, tanto en el plano interno, como en el internacional, únicamente sufren restricciones en aquello que se encuentra previsto por el pacto. Jellinek precisa claramente la distinción entre Estado Federal y Confederación: El Estado Federal surge de la estructuración que hace del mismo el Derecho Público Interno, el Derecho Constitucional. En un caso se trata de una comunidad nacional; en el otro encontramos con una comunidad internacional. La federación está formada por el conjunto de Estados miembros, que permanecen unidos por los preceptos constitucionales y subordinados a la soberanía del Estado superior, que han creado al unirse. En cambio, la Confederación sólo rige las relaciones entre el mismo y los Estados Confederados.

En el Estado Federal, la soberanía de la Federación, se ejerce sobre los Estados miembros y también de manera directa, sobre los ciudadanos, que , ya hemos visto, además de los derechos y deberes particulares que tienen en relación con el Estado miembro, con la Entidad Local, igualmente tienen Derechos y deberes en relación con la Federación, con el Estado Federal.<sup>20</sup>

#### **2.4.6. Régimen Patrimonial del Estado**

La Nación es un conjunto de personas ligadas por un vínculo, como lo pueden ser el lenguaje, la cultura, las tradiciones o las costumbres. El Estado es un conjunto de cuatro elementos, a saber: población, territorio, gobierno y orden jurídico. Nación es un concepto sociológico, en tanto que el Estado es un concepto jurídico.

Ahora bien, debemos aclarar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como algunos otros textos legales utilizan incorrectamente como sinónimos los términos “Estado” y “Nación”. En estos supuestos, debemos entender que se trata del Estado Mexicano.

De conformidad con la fracción I del Artículo 25 del Código Civil Federal, el Estado Mexicano es una persona moral<sup>21</sup>. Como tal tiene atributos, uno de los cuales es el patrimonio. El patrimonio es un conjunto de bienes, derechos y obligaciones de una persona que, apreciables en dinero, constituyen una universalidad jurídica.<sup>22</sup>

Para Gabino Fraga el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirve al Estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio o patrimonio del propio Estado.

---

<sup>20</sup> PORRÚA PÉREZ, FRANCISCO. TEORÍA DEL ESTADO. 34ª ed. Ed. Porrúa. México. 2002.

<sup>21</sup> CÓDIGO CIVIL FEDERAL. ARTÍCULO 25

<sup>22</sup> DOMINGUEZ MARTINEZ, JORGE ALFREDO. DERECHO CIVIL. 11ªed. Ed. Porrúa. México. 2008



La crítica a la definición de Gabino Fraga es que el patrimonio como atributo de la personalidad, no se compone únicamente de bienes materiales, sino también de derechos y obligaciones que, apreciables en dinero, constituyen una universalidad jurídica.<sup>23</sup>

Miguel Acosta Romero define patrimonio del estado como:

“El conjunto de elementos materiales e inmateriales, tanto del dominio público, como del privado, cuya titularidad es del Estado, ya sea en forma directa o indirecta ( a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles de Estado), y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos.”<sup>24</sup>

Por tanto, la primera conclusión es que únicamente podemos hablar de “patrimonio del Estado”, como atributo de su personalidad jurídica y no, del patrimonio de la Nación. La segunda conclusión es que el patrimonio del Estado Mexicano es el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que, apreciables en dinero, constituyen una universalidad jurídica.

#### **2.4.6.1. Elementos y características.**

El patrimonio del Estado Mexicano está conformado por tres elementos, a saber: bienes, derechos y obligaciones.

Para Ernesto Gutiérrez y González, los caracteres esenciales (características para nuestros efectos) que debe tener una cosa para que se le pueda considerar en un momento dado, como “bien o cosa propiedad del Estado”, son:

- a) Puede ser un bien o cosa mueble o inmueble, corporal o incorporeal;
- b) Debe ser normalmente insustituible;
- c) Debe pertenecer a una persona ficticia moral gobernante, ya sea el Estado, una entidad federativa o un municipio;
- d) Esa cosa o bien debe ser necesario para la función exclusiva de esa persona moral gobernante, y
- e) Que la persona moral gobernante aplique la cosa o bien al desempeño de sus funciones.

En mi opinión, los bienes, derechos y obligaciones que conforman el patrimonio del Estado Mexicano, tienen como única característica el que sean considerados como tales por disposición de ley. Esto es, siguiendo el Principio de Legalidad única y exclusivamente aquello que la ley establezca como patrimonio del Estado, lo será.

---

<sup>23</sup> FRAGA GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. 42ªed. Ed. Porrúa. México, 2002, pp.250

<sup>24</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARTE GENERAL. 2ªed. Actualizada. Ed. Porrúa. México, 1998.

#### 2.4.6.2. Su régimen constitucional, legal y reglamentario.

El primer fundamento legal del patrimonio del Estado Mexicano es el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en su párrafo primero establece lo siguiente:

“**Artículo 27.-** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”<sup>25</sup>

En otras palabras, el Estado Mexicano es titular del derecho real de propiedad sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de lo que el Artículo 42 Constitucional, precisa como territorio nacional. Esto es lo que la Doctrina ha dado en llamar la “propiedad originaria”. El propio Estado tiene además el derecho de constituir la “propiedad derivada”, que será aquélla cuyos titulares sean los particulares.

Ahora bien, de conformidad con el párrafo cuarto del citado Artículo 27 Constitucional, son también propiedad del Estado Mexicano los siguientes bienes:

- a) Recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas;
- b) Minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria;
- c) Yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas;
- d) Productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos;
- e) Yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes;
- f) Combustibles minerales sólidos;
- g) Petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y
- h) Espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Con fundamento en lo dispuesto por el párrafo quinto del Artículo 27 Constitucional, son también propiedad del Estado Mexicano los siguientes bienes:

---

<sup>25</sup> CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Art. 27.

- a) Aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional;
- b) Aguas marinas interiores;
- c) Aguas de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar;
- d) Aguas de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes;
- e) Aguas de los ríos y sus afluentes directos o indirectos;
- f) Aguas de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República;
- g) Aguas de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino;
- h) Aguas de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas, y
- i) Los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley.

Es también propiedad del Estado Mexicano la zona económica exclusiva a que se refiere el párrafo octavo del Artículo 27 Constitucional. Según dicho precepto, el Estado Mexicano ejerce en una zona situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. El texto constitucional señala además que en aquellos casos en que dicha extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

Son también propiedad del Estado Mexicano la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes, en los términos previstos por la fracción IV del Artículo 42 Constitucional.

Por último, los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, son también propiedad del Estado Mexicano, en los términos del Artículo 132 Constitucional.

En otro orden de ideas, diversas leyes secundarias regulan los elementos del patrimonio del Estado Mexicano, por ejemplo:

- a) Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2004.
- b) Ley de Aguas Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 1992.
- c) Ley Federal del Mar, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1986.

Desde el punto de vista reglamentario, pueden citarse lo siguientes ordenamientos:

- a) Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1994.
- b) Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de septiembre de 2009.
- c) Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 1999.
- d) Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de 1991.

#### **2.4.6.3. Dominio público y sus titulares.**

De conformidad con el párrafo primero del Artículo 4º de la Ley de 2004, los bienes nacionales pueden estar sujetos al régimen de dominio público.<sup>26</sup> Ahora bien, están sujetos al régimen de dominio público de la Federación, los bienes señalados en el Artículo 6º de la propia Ley, según el cual:

“Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

I.- Los bienes señalados en los Artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

---

<sup>26</sup> LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES. ART. 6.

- II.- Los bienes de uso común a que se refiere el Artículo 7 de esta Ley;
- III.- Las plataformas insulares en los términos de la Ley Federal del Mar y, en su caso, de los tratados y acuerdos internacionales de los que México sea parte;
- IV.- El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;
- V.- Los inmuebles nacionalizados a que se refiere el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VI.- Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a esta Ley;
- VII.- Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienable e imprescriptible;
- VIII.- Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;
- IX.- Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- X.- Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición;
- XI.- Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal;
- XII.- Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, disuelvan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;
- XIII.- Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- XIV.- Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación;
- XV.- Los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;
- XVI.- Los bienes muebles determinados por ley o decreto como monumentos arqueológicos;
- XVII.- Los bienes muebles de la Federación al servicio de las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, así como de los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación;

XVIII.- Los muebles de la Federación que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, magnéticos o informáticos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos;

XIX.- Los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos pétreos o de naturaleza mixta procedentes de los espacios exteriores caídos y recuperados en el territorio mexicano en términos del reglamento respectivo;

XX.- Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que por cualquier vía pasen a formar parte del patrimonio de la Federación, con excepción de los que estén sujetos a la regulación específica de las leyes aplicables, y

XXI.- Los demás bienes considerados del dominio público o como inalienables e imprescriptibles por otras leyes especiales que regulen bienes nacionales.”<sup>27</sup>

En términos del Artículo 9º de la Ley de 2004, los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, excepto aquellos inmuebles que la Federación haya adquirido con posterioridad al 1º de mayo de 1917 y que se ubiquen en el territorio de algún Estado, en cuyo caso se requerirá del consentimiento de la legislatura local respectiva.

En este mismo orden de ideas, sólo los tribunales federales serán competentes para conocer de los juicios civiles, mercantiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, incluso cuando las controversias versen sobre derechos de uso sobre los mismos.

En cuanto a las características de los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, según lo dispuesto por el Artículo 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, éstos son: inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a la acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros.

Es importante destacar que las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales, sino que simplemente otorgan frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y

---

<sup>27</sup> LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES. ART.6

condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión, permiso o la autorización correspondiente.

Por último, cabe mencionar que el titular de los bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público es el Estado Mexicano, toda vez que la Federación carece de personalidad jurídica y por tanto, no podría ser titular de derechos u obligaciones.

#### **2.6.6.4. Clasificación de los bienes del dominio público**

La Ley de 1982 establecía en su Artículo 1º que el patrimonio nacional se compone de bienes de dominio público de la Federación y bienes de dominio privado de la Federación.

Ahora bien, según lo dispuesto por el Artículo 2º de dicha Ley de 1982<sup>28</sup>, eran considerados como bienes de dominio público, entre otros: los de uso común; los señalados en los Artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores, y los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley.

No obstante lo anterior, debemos tener presente que en la Ley de 2004 los bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público de la Federación son los previstos en el Artículo 6º de la propia Ley, precepto que, al igual que el anterior, propiamente no establece una clasificación de los mismos, sino una enumeración de ellos.

##### **2.4.6.4.1. Bienes destinados a servicio público**

Según lo dispuesto por la fracción V del Artículo 2º de la Ley de 1982, formaban parte de los bienes de dominio público, los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley.

El Artículo 34 de la Ley de 1982, enumeraba los bienes destinados a un servicio público, entre los que se mencionaban, los siguientes: los inmuebles utilizados por los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como por el Poder Ejecutivo y sus dependencias; los inmuebles destinados al servicio de los Poderes Legislativo y Judicial; los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación.

Ahora bien, cabe mencionar que a la luz de la Ley de 1982, los bienes “equiparados” a los destinados a un servicio público eran los templos y sus anexidades, cuando estuvieran legalmente abiertos al culto público y los afectos, mediante convenio publicado en el Diario Oficial de la Federación, a actividades de organizaciones internacionales de que México fuere miembro.

---

<sup>28</sup> LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

Por su parte, la Ley de 2004 se refiere en primer término a estos “bienes destinados a servicio público”, en las fracciones III, IV y V del Artículo 3º, al declarar como bienes nacionales, los siguientes: muebles e inmuebles de la Federación; muebles e inmuebles propiedad de las entidades, y los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía.

En segundo lugar, la Ley de 2004 se refiere a los “bienes destinados a servicio público”, en las fracciones VI, XI, XVII y XVIII del Artículo 6º, al declarar sujetos al régimen de dominio público de la Federación a los siguientes: los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a la propia ley; los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal; los bienes muebles de la Federación al servicio de las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, así como de los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, y los muebles previstos en la referida fracción XVIII.

#### **2.4.6.4.2. Bienes de uso común**

De conformidad con la fracción I del Artículo 2º de la Ley de 1982, son bienes de dominio público los de uso común. Por su parte, la fracción II del Artículo 3º de la Ley de 2004, declara a los bienes de uso común como nacionales y la fracción II del Artículo 6º, los sujeta al régimen de dominio público de la Federación.

En cuanto a la enumeración de los bienes de uso común, a ello se refieren los Artículos 29 de la Ley de 1982 y 7º de la Ley de 2004, estableciendo este último, lo siguiente:

“ARTÍCULO 7.- Son bienes de uso común:

- I.- El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;
- II.- Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;
- III.- El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar;
- IV.- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujó hasta los límites de mayor flujo anuales;
- V.- La zona federal marítimo terrestre;
- VI.- Los puertos, bahías, radas y ensenadas;



VII.- Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;

VIII.- Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;

IX.- Las riberas y zonas federales de las corrientes;

X.- Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

XI.- Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

XII.- Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia;

XIII.- Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten, y

XIV.- Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes que regulen bienes nacionales.”<sup>29</sup>

La regla general es que todos los habitantes de la República pueden usar los bienes de uso común, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos. Lo anterior, según lo dispuesto por los Artículos 30 de la Ley de 1982 y 8° de la Ley de 2004.

Ahora bien, en tratándose de aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común, el párrafo segundo del citado Artículo 30 de la Ley de 1982, establecía que se requería de concesión o permiso. Por su parte, el párrafo segundo del referido Artículo 8° de la Ley de 2004, agrega la figura de la autorización.

Gabino Fraga considera que los bienes de uso común pueden clasificarse desde dos puntos de vista diferentes: i) por la naturaleza de los propios bienes, y ii) por la forma de su incorporación al dominio público.<sup>30</sup>

Conforme al primer criterio, el autor en cita sostiene que los bienes de uso común se pueden agrupar en las siguientes categorías:

---

<sup>29</sup> LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES. ART. 7

<sup>30</sup> FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. México, 2000, p 343.

- a) Dominio público aéreo, esto es, el espacio aéreo situado sobre el territorio y mares territoriales. Sin embargo, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1960, se reforma el párrafo cuarto del Artículo 27 Constitucional, para establecer el dominio directo del Estado Mexicano sobre el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional. Por tanto, el espacio aéreo es un bien de dominio directo y no de uso común.
- b) Dominio público marítimo, estos son, las aguas marina interiores, el mar territorial, las playas marítimas, la zona federal marítimo terrestre.
- c) Dominio público terrestre, estos son, los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyan vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares, las plazas, paseos y parques públicos.<sup>31</sup>

Por último, Gabino Fraga considera que desde el punto de vista de la forma de incorporación de los bienes al dominio público, se pueden clasificar en dos categorías: los que constituyen el dominio natural y los que constituyen el dominio artificial. Los primeros, son aquellos que por su naturaleza misma quedan incorporados al dominio público, mientras que los segundos son los que se incorporan por una disposición expresa de la ley.

#### **2.4.6.5. Bienes de dominio Privado**

La Ley de 1982 consideraba a los bienes de dominio privado de la Federación como componentes del patrimonio nacional. Ahora bien, el Artículo 3º de la propia Ley enumeraba a esta clase de bienes.

El ordenamiento en cita establecía que los bienes de dominio privado pasaban a formar parte del dominio público cuando fuesen destinados al uso común, o un servicio público o a alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en esos fines.

Ahora bien, como se expuso, la Ley de 2004 cambia el criterio y desaparece el concepto de bienes de dominio privado, para establecer que los bienes nacionales podrán estar sujetos a dos regímenes jurídicos, a saber: el régimen de dominio público o la regulación específica que señalen las leyes respectivas.

Por lo anterior, podemos concluir que los bienes de dominio privado a que se refería la Ley de 1982 quedan ahora comprendidos en este nuevo concepto de la Ley de 2004, es decir, de regulación específica que señalen las leyes respectivas.

---

<sup>31</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO. DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO ADMINISTRATIVO AL ESTILO MEXICANO. Ed. Porrúa, México, 1993.

#### **2.4.6.6. Bienes del dominio privado del Estado**

Como se apuntó, el Artículo 3º de la Ley de 1982 enumeraba los bienes de dominio privado de la Federación, en los siguientes términos:

“Artículo 3o.- Son bienes de dominio privado:

I.- Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el Artículo 2o. de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares;

II.- Los nacionalizados conforme a la fracción II del Artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;

III.- Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común;

IV.- Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;

V.- Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del Artículo anterior;

VI.- Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación;

VII.- Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero.

VIII.- Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.”

Hoy en día, a la luz de la Ley de 2004 al desaparecer el concepto “bienes de dominio privado”, naturalmente no encontramos una enumeración de los mismos en el cuerpo de la ley, sino por el contrario su circunscripción a la nueva idea de “regulación específica que señalen las leyes respectivas”.

#### **2.4.6.7. Régimen de los bienes muebles de dominio privado**

El Artículo 3° de la Ley de 1982, al enumerar a los bienes de dominio privado, consideraba dentro de ellos en sus fracciones V, VI y VII, a los siguientes bienes muebles:

- a) Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del Artículo anterior;
- b) Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiriera la Federación, y
- c) Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiriera en el extranjero.

Ahora bien, la Ley de 1982 destinaba su Capítulo VI a la regulación del régimen jurídico de los bienes muebles de dominio privado, pudiendo destacar de dichas disposiciones, lo siguiente:

- a) La entonces Secretaría de Programación y Presupuesto era la encargada de expedir las normas para la clasificación de dichos bienes, para la organización de los sistemas de inventarios y estimación de su depreciación y el procedimiento que debía seguirse en lo relativo a la afectación y destino final de los mismos.
- b) La entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación era la encargada de practicar visitas de inspección.
- c) Las adquisiciones y arrendamientos de los bienes muebles de dominio privado se sujetaban a las leyes aplicables en la materia.
- d) Los bienes muebles de dominio privado son inembargables. Los particulares podían adquirirlos por prescripción sujetándose a la legislación civil. Asimismo, podían ser objeto de donación.<sup>32</sup>

#### **2.4.6.8. Titularidad de los bienes de dominio privado.**

De conformidad con la Ley de 1982, los bienes de dominio privado de la Federación pertenecen al Estado Mexicano. A la luz de la propia Ley, debemos distinguir entre bienes inmuebles y muebles. Los bienes inmuebles de dominio privado de la Federación son inembargables e imprescriptibles, según el Artículo 60 de la Ley en cita. Los bienes muebles de dominio privado de la Federación son inembargables, pero los particulares podían adquirirlos por prescripción, sujetándose a la legislación civil, con la salvedad de los plazos, pues éstos se duplican; lo anterior, según lo dispuesto por el Artículo 80 de la Ley que nos ocupa.

---

<sup>32</sup> LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

#### **2.4.6.9. Formas de adquirir bienes por parte del Estado**

El Estado Mexicano puede adquirir bienes a través de ocho figuras jurídicas, a saber: expropiación, decomiso, nacionalización o estatización, requisición, esquilmos, confiscación, donaciones y herencia.<sup>33</sup>

### **2.5. La Organización Administrativa Federal**

#### **2.5.1. La Administración Pública Federal**

La Administración pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar.

La administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal técnico adecuado, personas y bienes y la importante función directiva de los ejecutivos son los elementos indispensables de una eficaz administración, tanto pública como privada.

La administración selecciona al personal técnico y se dirige siempre a proporcionar un servicio eficaz, es decir, a velar por los intereses de una comunidad.

Las formas de organización administrativa en el ámbito federal se consideran en dos grandes ramas, *la centralizada* y *la paraestatal*.

##### **2.5.1.1. Administración Pública Centralizada**

La base de la estructura administrativa, se establece desde el Artículo 90 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que a la letra dice:

“**Artículo 90.** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

---

<sup>33</sup> SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO II. Ed. Porrúa, México, 2002.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.”

Debemos referirnos a la Administración Pública Federal, enunciando los organismos que la forman y que actúan en toda la república, en el Distrito Federal, en materia federal. Ellos son los siguientes de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Tomando como base también la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que establece:

“**Artículo 1o.-** La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal. <sup>34</sup>

Ahora bien, el régimen de centralización administrativa, o formas administrativas centralizadas, se puede reducir a las dos formas siguientes:

- a) El régimen de *centralización administrativa* propiamente dicha. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la Administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobretodo la administración pública federal.
- b) El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que nos alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía.

En la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al poder central.

---

<sup>34</sup> LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL.

Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica ni autonomía financiera independiente, su situación se liga a la estructura del poder central. Los elementos fundamentales de la descentralización, la capacitan para actuar con una relativa autonomía.

La centralización y la desconcentración administrativa unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general que es la Administración pública. El régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario y poder de dirimir competencias son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa.

El régimen Paraestatal comprende una diversidad de entidades, que son mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de las leyes especiales que las regulan, las cuales se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia control.

La descentralización administrativa refleja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con este las estrictas relaciones de control.

La descentralización administrativa es la técnica de la organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

#### I. Secretarías de Estado.

Las secretarías de estado tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

- 1) Secretaría de Gobernación.
- 2) Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3) Secretaría de la Defensa Nacional.
- 4) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 5) Secretaría de Desarrollo Social.
- 6) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- 7) Secretaría de Energía.
- 8) Secretaría de Economía.
- 9) Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

- 10) Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 11) Secretaría de Educación Pública.
- 12) Secretaría de Salud.
- 13) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 14) Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- 15) Secretaría de Turismo.
- 16) Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

## II. Consejería Jurídica

El poder Ejecutivo de la Unión se auxiliara en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y
- III. Fideicomisos.

### 2.5.1.2. Administración Pública Paraestatal

“Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”.<sup>35</sup>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece:

**Artículo 29:**“las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del Artículo 6o., el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento.”

#### 2.5.1.2.1. Organismos Descentralizados

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.<sup>36</sup>

El Art. 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece:

“Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

---

<sup>35</sup> LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. Art. 2.

<sup>36</sup> LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL. ART. 45



- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

#### **2.5.1.2.2. Empresas de participación Estatal**

Art. 28 Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece:

“Son empresas de participación estatal mayoritaria la que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”.

Art. 46 de la LOAPF:

“Artículo 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Art. 46

### **2.5.1.2.3. Fideicomisos Públicos**

Son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.<sup>38</sup>

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

La ley Federal de las Entidades Paraestatales en su Artículo 40 determina:

“Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

Los Comités Técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo V de esta Ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza.”

### **2.5.2. Estructura de la Administración Pública del Estado de Guanajuato**

En el Caso de Guanajuato, la Administración Pública Estatal es la que ejerce el Gobierno Estatal por medio del Poder Ejecutivo y en interdependencia con el Poder Legislativo y Judicial de acuerdo a las atribuciones establecidas en la Constitución Política del Estado y en las leyes correspondientes.

El estado de Guanajuato, es parte de la Federación que integran los Estados Unidos mexicanos, constituido desde 1824 como un Estado Libre y Soberano. La base de su división territorial es el Municipio (administrado por el Ayuntamiento).

Guanajuato está integrado por 46 Municipios.

Establecido en su Artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato:

El Estado de Guanajuato se divide en los Municipios siguientes: Abasolo, Acámbaro, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Atarjea, Celaya, Comonfort, Coroneo, Cortazar, Cuerámbaro, Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional, Doctor Mora, Guanajuato, Huanímaro, Irapuato, Jaral del Progreso, Jerécuaro, León, Manuel Doblado,

---

<sup>38</sup> LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Art 47

Moroleón, Ocampo, Pénjamo, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, Salamanca, Salvatierra, San Diego de la Unión, San Felipe, San Francisco del Rincón, San José Iturbide, San Luis de la Paz, San Miguel de Allende, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Silao, Tarandacua, Tarimoro, Tierra Blanca, Uriangato, Valle de Santiago, Victoria, Villagrán, Xichú y Yuriria, con los límites y la extensión que actualmente se les reconoce.<sup>39</sup>

Como parte de la Federación, el Gobierno del Estado se constituye como Popular, Representativo y Democrático y para su ejercicio se divide en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

### 2.5.2.1. Poder Ejecutivo

Se deposita en un solo individuo, denominado “Gobernador del Estado”, el cual durará en su cargo seis años y comenzará a ejercer sus funciones el primero de diciembre siguiente a la fecha de su elección. Para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley con las atribuciones y organizaciones que ésta determine.<sup>40</sup>

Ahora bien, Es competencia del Poder Ejecutivo del Estado, hacer cumplir las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes Federales, así como la Constitución Política del Estado de Guanajuato, y las leyes que de ella emanen, por lo tanto debemos remitirnos a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato misma que establece, lo siguiente:

“Art. 1. La presente ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Administración Pública del Estado.”

“Art. 2. El ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al Gobernador del Estado, quien tendrá las facultades y obligaciones que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Guanajuato, la presente ley y las demás disposiciones jurídicas aplicables”

El Gobernador del Estado podrá delegar atribuciones que no sean de su ejercicio exclusivo en las dependencias que de conformidad con esta ley sean competentes, o en su caso, en los servidores públicos que estime pertinente.

Para el despacho de los distintos asuntos de competencia del Poder Ejecutivo, la Administración Pública Estatal, se divide en **Centralizada** y **Entidades Paraestatales** conforme lo establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado. Art.3.

Los órganos de la Administración Pública Centralizada se denominan “Dependencias”, en tanto que los de la Administración Pública Descentralizada o

---

<sup>39</sup> CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Art. 38

<sup>40</sup> CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Art. 38.

Paraestatal se conocen como “Entidades”.

### **2.5.2.2. Poder Legislativo**

El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea denominada Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.<sup>41</sup>

Está constituido por el Congreso del Estado y se compone por diputados elegidos por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales y de diputados elegidos por el principio de representación proporcional conforme a las listas que presenten los partidos políticos en la circunscripción plurinominal que se constituya en el territorio del Estado. En ningún caso el Congreso se integrará por más de 60 diputados. El congreso se renovará en su totalidad cada tres años y se instalará el día 5 de noviembre inmediato posterior a la elección.

### **2.5.2.3. Poder Judicial**

El ejercicio del Poder Judicial corresponde al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a los jueces y al Consejo del Poder Judicial, en los términos de las leyes respectivas.

El Supremo Tribunal de Justicia funcionará en Pleno o en Salas. Las sesiones del Pleno en las que se discutan y decidan los asuntos jurisdiccionales serán públicas.

El Poder Judicial contará con un Consejo que será el órgano de administración general, tendrá a su cargo la carrera judicial, la capacitación, disciplina y evaluación de los servidores públicos del Poder Judicial.

El Consejo del Poder Judicial estará integrado por cinco miembros, uno de los cuales será el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, que también presidirá el Consejo; un Juez de Partido, que será aquel que cuente con la mejor calificación de acuerdo con el dictamen de evaluación que para el efecto se emita por el Pleno del Consejo en términos de ley; dos Consejeros designados por el Congreso del Estado de entre las ternas que para tal efecto presenten el Poder Ejecutivo y el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, respectivamente; y un Consejero designado por el Congreso del Estado. Los Consejeros, salvo su Presidente, durarán cuatro años en el cargo, serán sustituidos cada año de manera escalonada y no podrán ser nombrados para el periodo inmediato siguiente.

El Consejo del Poder Judicial funcionará en Pleno; las decisiones que se refieran a cuestiones disciplinarias, de designación, adscripción y sanciones administrativas de los servidores públicos judiciales podrán ser recurridas ante el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Art. 37.

<sup>42</sup> CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Art. 83.

## 2.5.2.4. Administración Pública Estatal

### 2.5.2.4.1. Administración Pública Estatal Centralizada

“Art. 3 LOPEE. Constituyen la Administración Pública Centralizada del Poder Ejecutivo:

- I. La Secretaría de Gobierno;
- II. La Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración;
- III. La Secretaría de Educación;
- IV. La Secretaría de Desarrollo Social y Humano;
- V. La Secretaría de Salud;
- VI. La Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable;
- VII. La Secretaría de Desarrollo Agropecuario;
- VIII. La Secretaría de Obra Pública;
- IX. La Secretaría de Seguridad Pública;
- X. La Secretaría de la Gestión Pública;
- XI. La Secretaría de Desarrollo Turístico; y
- XII. La Procuraduría General de Justicia.<sup>43</sup>

Las Secretarías a que se refiere el Artículo anterior dependerán directamente del Gobernador del Estado y tendrán entre ellas igual jerarquía.

La Procuraduría General de Justicia estará sujeta a su propio régimen jurídico.

Las Secretarías del Poder Ejecutivo estarán obligadas a coordinar entre sí sus actividades y a proporcionarse la información necesaria, cuando el ejercicio de las funciones así lo requiera.

Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Despacho podrán contar con **órganos administrativos desconcentrados** que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

Ejemplos:

- Delegaciones de la Contraloría General.
- Jurisdicciones Sanitarias.
- Oficinas de Hacienda del Estado.

### 2.5.2.4.2. Administración Pública Estatal Paraestatal

“Artículo 34. Las entidades paraestatales son órganos auxiliares de la administración pública estatal, las cuales deberán coordinar sus acciones para lograr el desarrollo integral ofreciendo servicios de calidad”

---

<sup>43</sup> LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Art. 3.

El Gobernador del Estado, previo decreto podrá crear, fusionar, suprimir o liquidar, según corresponda, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos. En el decreto gubernativo de creación de las entidades se deberán señalar las atribuciones que ejercerán.

Los organismos descentralizados podrán ser creados por el Poder Legislativo escuchando la opinión del Gobernador del Estado durante el proceso legislativo.

Asimismo, el Congreso sólo podrá extinguir los organismos descentralizados creados por Ley.<sup>44</sup>

### **Organismos Descentralizados**

“Artículo 45. Los organismos descentralizados contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán por objeto la prestación de un servicio público o social, la protección, promoción, estudio o divulgación de asuntos de interés público o la aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”<sup>45</sup>

### **Empresas de participación estatal**

“Artículo 58. Se consideran empresas de participación estatal mayoritaria aquéllas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- I. Que en la constitución de su capital figuren acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno del Estado;
- II. Que al Gobernador del Estado le corresponda nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, o bien designar al presidente o al director, o cuando tenga facultades para revocar los acuerdos del órgano de gobierno; o,
- III. Que el Gobierno del Estado o uno o más de sus organismos públicos descentralizados, de sus empresas de participación estatal mayoritaria o de sus fideicomisos públicos, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.<sup>46</sup>

### **Fideicomisos Públicos**

“El Gobernador del Estado podrá constituir fideicomisos públicos para impulsar el desarrollo del estado cuando así lo determine el interés público y previo estudio que lo justifique.”

---

<sup>44</sup> LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Art. 34.

<sup>45</sup> LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Art. 45.

<sup>46</sup> LEY ORGANICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Art. 58.

“Los fideicomisos públicos a que se refiere esta ley serán los que autorice el Gobernador del Estado y en los cuales la Secretaría de Finanzas y Administración fungirá como fideicomitente, o en su caso, los organismos públicos descentralizados a través de los representantes de sus órganos de gobierno.”<sup>47</sup>

### **2.5.3. La Función Pública**

La Administración pública se desenvuelve con la acción continua, permanente y eficaz de varios miles de personas que ocupan las diversas categorías, que *anualmente fija el presupuesto de egresos de la Federación y las demás instituciones administrativas*, encargadas de llevar a cabo los fines del Estado.

La estructura de la Administración Pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa. En cuanto a la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La gestión de esta elevada misión esta constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estables mediante determinadas prestaciones.

La función pública se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores.

El poder Ejecutivo Federal es uno de los poderes por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía.<sup>48</sup> La acción de este poder se realiza por el gobierno y por la Administración Pública, en la cual se desenvuelve la función pública. Nos podemos valer de una figura que explica esta organización funcional: un triángulo que tiene en su vértice superior al Presidente de la República y abajo toda la organización administrativa, que debe ser atendida por funcionarios y empleados, con los diferentes grados, facultades y denominaciones a los que alude su ley especial y el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás leyes administrativas.

### **2.5.4. Los Trabajadores al Servicio del Estado o Empleados públicos**

La constitución, las leyes administrativas y las leyes del trabajo emplean diversas denominaciones para aludir a los servidores del Estado. Nos vamos a referir a la más generalizada, o sea al de “trabajador al servicio del Estado”.

El Artículo 123 apartado B de la Constitución emplea la palabra *trabajador* para referirse a los funcionarios y empleados públicos. Este precepto se inicia expresando: “Entre los poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito Federal y sus trabajadores...”<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> LEY ORGANICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Art. 67 y 68.

<sup>48</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Art. 41.

<sup>49</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Art. 123.

La Ley del Instituto de Seguridad y servicios sociales de los trabajadores del Estado, dispone en su Artículo 5° Para los efectos de esta ley se entiende:

XXIX. Trabajador, las personas a las que se refiere el Artículo 1o. de esta Ley que presten sus servicios en las Dependencias o Entidades, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluidas en las listas de raya de los Trabajadores temporales, incluidas aquéllas que presten sus servicios mediante contrato personal sujeto a la legislación común, que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios por contrato, o que estén incluidos en las listas de raya, siempre y cuando hayan laborado una jornada completa de acuerdo con las condiciones generales de trabajo y el contrato sea por un periodo mínimo de un año”.<sup>50</sup>

La Ley Federal de los trabajadores del Estado, expresa: Artículo 3°

“Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.<sup>51</sup>

El Artículo 8° de la misma ordena: “Quedan excluidas del régimen de esta ley: los empleados de confianza a que se refiere el Artículo 5; los miembros del Ejército y de la Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretaria de Defensa Nacional y de Marina, el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano, el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles y galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios”.

Como indicamos de las relaciones laborales se adoptó el concepto “trabajador” para referirse a los funcionarios y empleados públicos.

Trabajador es la persona, obrero, jornalero, empleado, que desarrolla una determinada actividad material o intelectual o de ambos órganos con un propósito económico o social que implica la prestación personal y subordinada de un servicio o cambio de salario.

La Ley Federal del Trabajo precisa:

“Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado....Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio. “.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. Art.5

<sup>51</sup> LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. Art.3.

<sup>52</sup> LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Art 8.



El empleado público se caracteriza por no tener atribución especial designada en la ley y solo colabora en la realización de la función por estas circunstancias:

- a) Por su incorporación voluntaria a la organización pública.
- b) Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública, por no tener carácter representativo. Por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera. Por ser siempre retribuido.

En forma complementaria, diversas leyes rigen estas relaciones laborales como la Ley de Seguridad Social, la Ley del ISSSTE, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de las Fuerzas Armadas y las del servicio exterior

### **2.5.5. Los órganos y los Titulares de la Administración Pública**

Un órgano jurídico es una esfera abstracta de competencia “ deberes y poderes divididos y ordenados en grupos en cuanto que están asignados a personas físicas, cumplidos y ejercitados por estas, o bien, lo que es lo mismo, las personas físicas en cuanto a ellas son atribuidas las varias funciones y deberes del Estado, que forman parte integrante de su estructura y representan los instrumentos por medio de los cuales el Estado es puesto en la condición de querer, de obrar y de estar en relación con otros sujetos de derecho”.<sup>53</sup>

El Estado como persona jurídica, se integra con la totalidad del orden jurídico, el cual a su vez se encuentra fraccionado en una diversidad de órganos, zonas jurídicas del Estado para realizar sus fines, en las porciones de competencia que ha creído conveniente crear,

Entre los órganos también pueden crearse relaciones jurídicas de variados alcances. Toda la organización administrativa se funda en las relaciones de los múltiples órganos de la Administración Pública.

El régimen normativo de la función pública está constituido por el conjunto de leyes y reglamentos o disposiciones de carácter general que regulan la condición jurídica del personal administrativo, sus derechos, obligaciones y situación frente al servicio público.

Se debe distinguir entre el *órgano* de su titular. El primero, es una creación legal, una esfera abstracta de competencia, que se mantiene en vigor hasta que una nueva disposición del mismo carácter cambia los supuestos de la competencia.

El titular es una persona física, su voluntad es la que pone en movimiento el orden jurídico y realiza los fines que una comunidad se ha propuesto.

El Artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B, del Artículo 123 constitucional ordena:

“**Artículo 1o.-** La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del

---

<sup>53</sup> SERRA ROJAS ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO I. Ed. Porrúa, México, 2002.

Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.”

El Artículo 2 de la misma ley precisa: “Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los *titulares* de las dependencias e instituciones citadas y los *trabajadores* de base a su servicio. En el Poder Legislativo los directivos de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

Como se observa, en ambos preceptos se distingue la categoría de los titulares y de los trabajadores.<sup>54</sup>

### **2.5.6. Funcionarios y servidores públicos**

Es necesario conocer algunos conceptos básicos con el objeto de que puedan comprenderse mucho mejor los temas que se analizarán.

Es interesante observar que, dentro del gran ámbito de los servidores públicos existe una clasificación, que puede llevar a establecer una jerarquía que distingue a unos servidores de otros de acuerdo a las funciones que desempeñan cada uno de éstos.

Precisamente de esas funciones se desprende que en la práctica y en la vida cotidiana todavía se emplee el término funcionario público, a pesar de que una de las pretensiones de las reformas al título IV constitucional, fue suprimir el término de funcionario público, por el de servidor público.

“Funcionario proviene de función, del latín *funtio-onis*, sustantivo que se entiende como acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio, entre otras acepciones. Funcionario es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia”. También puede entenderse como persona afecta, con carácter permanente, como profesional, a un servicio del Estado, del municipio o de cualquier corporación de carácter público”.

Ma. de los Ángeles Gual, define al funcionario público como “toda persona incorporada a la Administración Pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulados por el Derecho Administrativo.

---

<sup>54</sup> LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B, DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.. ART. 1 Y 2.

El término servidor público es la calidad que se le otorga a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado.<sup>55</sup>

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, “el funcionario público en México es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.”<sup>56</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente Tesis jurisprudencial señala:

**Funcionario público.** Por funcionario público debe entenderse toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una función pública, y como para esto es indispensable poner en acción medios coercitivos, o lo que es lo mismo, ejercer autoridad, para considerar que alguien tiene el carácter de funcionario público, debe tenerse en cuenta si puede o no disponer de la fuerza pública, es decir, si puede ejercer autoridad.

Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación, TOMO XIX, Pág. 1038.- Amparo penal en revisión 2682/26. Vizcarra Sánchez José y coagraviado. 7 de diciembre de 1926. Unanimidad de ocho votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.<sup>57</sup>

Se considera funcionario a todo el que por disposición inmediata de la ley o por elección popular o nombramiento de autoridad competente participe del ejercicio de funciones públicas.

Es indudable que la ley ha querido darle una señalada significación al concepto de funcionario, ya que se le provee de *imperium*, es decir, poderes propios a la función que desempeña, como la facultad de ordenar y decidir. En cambio el empleado aparece como un mero ejecutor, sin facultades determinadas, o que ejercen por ejecución o reglamentariamente.

El funcionario público se caracteriza:

Por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por carácter representativo al participar en los actos públicos, por no recibir en algunas legislaciones una retribución, y por ejecutar las disposiciones legales especiales en sus investiduras.

El concepto de funcionario alude:

---

<sup>55</sup> GAMBOA MONTEJANO, CLAUDIA; VALDÉS ROBLEDO, SANDRA; RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS; CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LX LEGISLATURA

<sup>56</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. D-H, Ed. Porrúa, México, 1998, pág. 1500-1502.

<sup>57</sup> GUERRERO OMAR. EL FUNCIONARIO, EL DIPLOMÁTICO Y EL JUEZ. G. Universidad de Guanajuato, INAP y otros, Plaza y Valdés Editores, Primera Edición, México, 1998, pág. 52-53.

1. Una designación legal;
2. El carácter de permanencia;
3. El ejercicio de la función pública que le da poderes propios.
4. Su carácter representativo

Algunos ejemplos de funcionarios públicos, son aquellos que se refiere el Artículo 89, fracción II, III, IV y V de la constitución.

Por otro lado, **Servidor Público:**

“Es aquel que, independientemente de su denominación ya sea de funcionario o de servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente de aquellos que como funcionarios desempeñan las funciones esenciales que le atañen al Estado y que, en cada Estado extiende o restringe a su arbitrio.”<sup>58</sup>

La administración pública es una persona jurídica que, como tal, para actuar necesita un soporte físico, esto es, personas físicas.

... la mayoría de los países define como servidores públicos a quienes se desempeñan en el Poder Judicial, junto con los integrantes de la administración pública y los empleados administrativos del Poder Legislativo”.

Con las reformas expedidas en 1982, en términos del Artículo 108 constitucional se observa que: se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral.

“La nueva denominación de servidores en lugar de funcionarios, contribuye no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la pertinencia en exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados, en beneficio del Estado de derecho.

De este modo atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, “independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.”<sup>7</sup>

Sin embargo, la supresión de funcionarios públicos por la de servidores públicos no se da totalmente, ya que los Artículos 124 y 128 Constitucionales siguen regulando la figura,

---

<sup>58</sup> GUERRERO OMAR. EL FUNCIONARIO, EL DIPLOMÁTICO Y EL JUEZ.G Universidad de Guanajuato, INAP y otros, Plaza y Valdés Editores, Primera Edición, México, 1998, pág. 52-53.

incluso el mismo Art. 108 sigue mencionando a los funcionarios, sin especificar de qué nivel.

El Artículo 124, establece que todo aquello que no esté expresamente conferido a los funcionarios federales se entenderá que es atribución de las entidades federativas.

Olga Hernández Espíndola y Enrique Quiróz Acosta al respecto señalan que: “en este texto se considera al funcionario público un servidor público que realiza actos de autoridad, es decir, actos de imperium”.

Con relación al Artículo 128 que hace referencia expresa a los funcionarios públicos, obligando a éstos a prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, los autores arriba citados apuntan que: “en dicha mención constitucional a los funcionarios públicos se les otorga una investidura especial en virtud de la cual se les obliga a ejecutar un acto solemne, al que no están obligados los demás servidores públicos; ello significa que se les otorga una mayor importancia y jerarquía superior a los funcionarios públicos, en representación del Estado mexicano, en el orden de competencias de que se trate y velando por la respetabilidad del Estado de derecho.

La designación de los funcionarios públicos puede darse por diferentes medios: sufragio (Congreso de la Unión y como caso especial el Presidente de la República), designación para el caso del Poder Judicial (designación de los ministros por votación de las dos terceras partes del Senado de una terna propuesta por el Presidente de la República), y nombramientos y designaciones libres hechas por el Presidente de la República para el caso de la integración del Poder Ejecutivo.

Para una mejor comprensión se presenta un cuadro comparativo que pretende exponer la diferencia entre servidores públicos y funcionarios públicos:

<b>Comparativo entre Servidores públicos y Funcionarios públicos.</b>	
<b>SERVIDOR PUBLICO</b>	<b>FUNCIONARIO PUBLICO</b>
<p>* <b>Todo</b> aquel <b>individuo</b> que presta sus servicios a los poderes federales, estatales o municipales y a los de los organismos paraestatales e incluye:</p> <p>Altos funcionarios (por elección popular o por nombramiento) Funcionarios<sup>B</sup> y, Empleados.<sup>B</sup></p> <p>Todos con el adjetivo de públicos por desarrollarse en el ámbito gubernamental.</p> <p>* Por su régimen especial pueden ser de base, de confianza, trabajadores directamente dependientes de la administración central y trabajadores de organismos descentralizados;</p>	<p>* Es un servidor público <b>designado por disposición de la ley</b>, para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de gobierno y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.</p> <p>* Es titular de órganos del gobierno que integran los poderes del mismo en la jerarquía más alta, por lo que suele denominarseles en la doctrina Altos funcionarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Poder Ejecutivo: el Presidente de la República y los secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores y directores generales.</li> <li>- Poder Legislativo: diputados y senadores.</li> <li>- Poder Judicial: los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</li> <li>- En los estados de la Federación: el gobernador, los diputados locales y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Nación.</li> <li>- En los municipios: los presidentes municipales, los regidores y los síndicos.</li> </ul> <p>* Representan al órgano del cual es titular tanto frente a otros órganos del Estado, como frente a los particulares.</p> <p>* La legislación laboral los considera como trabajadores de confianza.</p> <p>* Realizan actos de autoridad.</p> <p>* Tienen investidura especial</p> <p>* Pueden ser revocados del cargo</p> <p>* Removidos en cualquier tiempo</p> <p>* El ejercicio de sus funciones no es permanente.</p> <p>* Sus funciones implican la voluntad estatal.</p>

### 2.5.7. Responsabilidad de los Servidores Públicos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la responsabilidad de los servidores públicos a través de su Título IV. Esta responsabilidad -dependiendo del hecho o acto que se cometa u omita- puede ser: política, penal, administrativa, civil o patrimonial.<sup>59</sup>

Actualmente, como ya se ha venido comentando, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título IV, regula las disposiciones correspondientes a “las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”. Sin embargo, se observa que ya desde la Constitución de Cádiz existen normas que regulan el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Dichas disposiciones se caracterizan en general por contener los siguientes rubros: sujetos de la materia, tipo de responsabilidad, causales de la responsabilidad, autoridades y procedimiento para fincar y determinar la responsabilidad y su sentencia. A continuación a través de cuadros comparativos se destacan algunos datos que regularon la materia.

Desde el punto de vista etimológico la palabra responsabilidad es decir, responsum -en un sentido restringido responsable- significa el obligado a responder de algo o de alguien.<sup>60</sup>

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española la responsabilidad tiene las siguientes acepciones:

- “2. f. 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.
3. f. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado.
4. f. Der. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.”<sup>61</sup>

La **Enciclopedia Jurídica Mexicana** establece que:

“Por responsabilidad puede entenderse la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos con independencia de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar.”<sup>62</sup>

Como es de observarse los elementos que se distinguen en las anteriores definiciones son:

---

<sup>59</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

<sup>60</sup> RESPONSABILIDAD DEL ESTADO., en: <http://cnh.gob.mx/documentos/8/5/art/archivos/wtd9d1r6.html>

<sup>61</sup> DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA., Vigésima segunda edición, versión electrónica en: <http://www.rae.es/>

<sup>62</sup> ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA. Tomo IV, F-L, IJ-UNAM, Ed. Porrúa. 1era Ed., México, 2002, p. 168.

- Daño o perjuicio.
- Obligación.
- Reparación.

### **2.5.7.1. Responsabilidad Política**

De acuerdo con la Enciclopedia Jurídica Mexicana, la responsabilidad política:

“Es la que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad, en contra de los [servidores públicos] mencionados en el Artículo 110 de la Constitución.”<sup>63</sup>

### **2.5.7.2. Responsabilidad Penal**

“Deber jurídico de sufrir la pena, que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable.”<sup>64</sup>

La responsabilidad penal aplicada a la materia de los servidores públicos es:

“Aquella en la que una vez que el Congreso de la Unión ha valorado la existencia y la gravedad de los actos u omisiones del servidor público y éstos tienen el carácter delictuoso se formula la declaración de procedencia en términos de lo que establece la LFRSP y la legislación penal respectiva.”<sup>65</sup>

### **2.5.7.3. Responsabilidad Administrativa**

“Es aquella en la que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”<sup>66</sup>

### **2.5.7.4. Responsabilidad civil**

Para algunos juristas la responsabilidad civil se considera como:

“La obligación que tiene una persona de indemnizar los daños y perjuicios que le han causado”.<sup>67</sup>

Ahora bien, la **Suprema Corte de Justicia de la Nación** a través de la siguiente tesis jurisprudencial corrobora lo anteriormente señalado:

Novena Época, Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

<sup>63</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO., Tomo VI, Q-Z, IJ-UNAM, Ed. Porrúa, 1era ed. México, 2002, p. 283

<sup>64</sup> ENCICLOPEDIA JURÍDICO MEXICANA, Tomo VI, Q-Z, IJ-UNAM, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 2002, p. 308

<sup>65</sup> Ibidem, p. 286.

<sup>66</sup> Ibidem, p. 287

<sup>67</sup> Responsabilidad del Estado, en : <http://cnh.gob.mx/documentos/8/5/art/archivos/wtd9d1r6.html>

III, Abril de 1996 Página: 128

Tesis: P. LX/96 Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa, Constitucional

### RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los Artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

#### **2.5.7.5. Responsabilidad patrimonial o responsabilidad del Estado**

“Es una institución jurídica que mediante criterios objetivos de derecho público, establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente<sup>68</sup> en sus bienes o derechos, con motivo de la actividad extracontractual del propio Estado.”

---

<sup>68</sup> Se entiende por lesión antijurídica, el conjunto de afectaciones patrimoniales que los particulares no tienen el deber jurídico de soportar, al no existir expresamente título legítimo para sufrir el daño irrogado; dicha antijuricidad presupone la existencia de una garantía legal a la integridad de su patrimonio. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VI, Q-Z, IJ-UNAM, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 2002, p. 304.



### 2.5.8. Juicio Político

El juicio político tiene como antecedentes remotos al *Impeachment* inglés, y como antecedente mediato al *Impeachment* norteamericano.<sup>69</sup> Es un término utilizado para designar el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor Público. Implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.

Como líneas arriba se ha comentado, "el juicio político es producto del sistema implantado en Estados Unidos, que a diferencia del europeo, no puede aplicar además de las sanciones políticas las penales que puedan corresponder. El sistema americano fue expuesto por Alexander Hamilton en el federalista número 65".

Para Hamilton, el juicio político es la separación del servidor indigno del cargo público y no la sanción penal o patrimonial de un acto indebido. Hamilton destacó la importancia de separar la responsabilidad debido a que el daño ocasionado por un funcionario inflige a la comunidad política, ésta debe ser resarcida mediante la remoción del funcionario después de un procedimiento seguido ante un órgano político.

Alexis de Tocqueville también explicó la naturaleza política o administrativa del mismo, mereciéndole el comentario de que resultaba menos hostil a la división de poderes que el sistema europeo.

La doctrina del siglo XIX estaba en desacuerdo con el término juicio. Eduardo Ruiz, argumenta que no se debe denominar juicio porque no se aplica ninguna sanción o castigo al infractor, sino que sólo constituye un correctivo natural para remover al funcionario.

La doctrina americana ha considerado que realmente se trata de un procedimiento mediante el cual sí se puede aplicar una sanción de esencia política y no penal, pero que constituye finalmente un castigo para el funcionario ya que se logra moverlo del cargo y en ocasiones inhabilitarlo.<sup>70</sup>

Raúl F. Cárdenas señala que "la naturaleza jurídica del juicio político, gira sobre hechos, no delictuosos, y concluye con la separación e inhabilitación, en su caso, del alto funcionario que ha perdido la confianza pública; por lo tanto es ajeno a la actividad judicial". Asimismo afirma que, "el juicio político tiene una jurisdicción especial, que se caracteriza por la naturaleza de los actos u omisiones en que incurren los altos funcionarios en el desempeño de sus funciones, que obliga a un cuerpo político, momentáneamente investido del poder de juzgar, a separarlos de su encargo e inhabilitarlos para desempeñar otro, dentro del lapso que fije la ley, en virtud de haber perdido la confianza, y para que si el hecho tuviera

---

<sup>69</sup> CÁRDENAS RAÚL.F. RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. Ed. Porrúa. México, 1982, pp. 324-325.

<sup>70</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS., UNAM, Editorial Porrúa, Tomo I-O, México, 1999, p. 1867

señalada otra pena en la ley, queden a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y consignent con arreglo a ella".<sup>71</sup>

### **2.5.9. Declaración de procedencia**

“El término declaración de procedencia sustituye al de declaración de desafuero. Procedencia viene del latín *procedere*, que significa adelantar, ir adelante, con el sentido de “pasar a otra cosa” o progresión, ir por las etapas sucesivas de que consta.... La declaración de procedencia se aplica para dar curso al procedimiento de responsabilidad penal en que posiblemente incurran los servidores federales que enuncia el Art. 111 constitucional.”<sup>72</sup>

En el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la

UNAM al respecto se señala que: "Fuero constitucional era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación, para que antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal.

En las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, se le cambio el nombre por "Declaración de procedencia", aunque la institución subsiste. El procedimiento que se seguía ante la Cámara de Diputados para que ésta autorizara el mencionado proceso penal ordinario se llamaba "desafuero". Ese procedimiento es muy parecido al del juicio político de responsabilidad, en su primera instancia, por lo cual es frecuente que se confundan".<sup>73</sup>

Actualmente "la declaración de procedencia se aplica para dar curso al procedimiento de responsabilidad penal en que posiblemente incurran los servidores federales, así como contra los gobernadores, diputados y magistrados de las entidades federativas, cuando incurriesen en delitos federales. La declaración de procedencia se refiere a la manifestación y examen que hace el Congreso de la Unión de los hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los servidores públicos enumerados, con el objeto de que las acusaciones temerarias o sin fundamento no procedan contra el servidor durante el periodo de su encargo y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función sin presiones por parte de acusaciones falsarias. Por otra parte, la Constitución establece claramente que la no declaración de procedencia no equivale a una exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse, sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando".

---

<sup>71</sup> CÁRDENAS RAÚL. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. Op. Cit., p. 343

<sup>72</sup> DICCIONARIO UNIVERSAL DE TERMINOS PARLAMENTARIOS. México, 1997. pág. 319.

<sup>73</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, Tomo I-O, México, 1998, p. 1485.

## Diferencias y Semejanzas entre el Juicio Político y declaración de procedencia

Del análisis del contenido del Título IV Constitucional se encuentran las siguientes semejanzas y diferencias entre el juicio político y declaración de procedencia.

SEMEJANZAS	DIFERENCIAS	
	JUICIO POLÍTICO	DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA
Ambos juicios se llevan a cabo ante el Poder Legislativo.	Intervienen ambas Cámaras (Diputados y Senadores).	Solo interviene la Cámara de Diputados. * <b>Excepto</b> en el caso del Presidente de la República pues dicho Juicio se lleva a cabo en la Cámara de Senadores.
Ambos juicios inician en la Cámara de Diputados. * <b>Excepto</b> en el caso del Presidente de la República.	Aplica sólo para los altos funcionarios. * <b>Excepto</b> para el Presidente de la República.	Aplica para todos los servidores públicos.
Las resoluciones que se emitan en ambos casos son inatacables.	Aplica para responsabilidad política.	Se entabla para comprobar la <b>responsabilidad penal</b> .
Cualquier ciudadano podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados respecto de conductas delictivas (para fincar responsabilidad penal) o actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (para fincar responsabilidad política) en que incurran los servidores públicos, siendo siempre esto bajo su más estricta responsabilidad y presentando elementos de prueba.	Los efectos del juicio político son la <b>destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.</b>	Los efectos de la declaración de procedencia será <b>separar de su encargo</b> en tanto este sujeto a proceso penal. Pero si es declarado inocente en el proceso puede asumir sus funciones.
	Las causales son: actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Este tipo de conductas resultan muy vagas.	Comisión de <b>delitos claramente especificados</b> en la legislación penal.

## Esquema de los Antecedentes Constitucionales:

Constitución de Cádiz (1812) Arts. 126, 131, 166, 226, 228, 245, 250, 253, 261. (Véase Anexo)			
Sujetos	Tipo de responsabilidad	Causales de responsabilidad o excepciones	Autoridades facultadas para conocer de la responsabilidad y procedimiento a seguir
Diputados de las Cortes	—	Eran inviolables por sus opiniones y no podían ser reconvenidos por ellas. Durante el período de sesiones y un mes después, no podían ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.	No se estipula nada al respecto.
Secretarios de Despacho	Penal.	Órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que sirva de excusa haberlo mandado el rey.	Las Cortes decretaban la responsabilidad, cuya consecuencia inmediata sería la suspensión del secretario y la remisión al Tribunal Supremo de Justicia de todos los documentos, para que éste formara la causa, la sustentara y decidiera con arreglo a las leyes.
Individuos del Supremo Tribunal de Justicia	Penal	—	Serán juzgados por el Tribunal que nombren las Cortes, compuesto por nueve jueces y electos por suerte de un número doble.
Consejeros del Consejo de Estado	Penal	—	Correspondía al jefe político más autorizado la instrucción del proceso para remitirlo al Supremo Tribunal.
Magistrados de las Audiencias	—	—	Presentadas las quejas ante el Rey y formado el expediente, podrá, oído el Consejo de Estado, suspenderse, haciendo pasar inmediatamente el expediente al Supremo Tribunal de Justicia.
Demás empleados públicos			Aun y cuando se mencionan como responsables no hace ninguna otra especificación.
Rey	—	La persona del Rey se consideraba sagrada y no estaba sujeta a responsabilidad.	—
Constitución de 1824, arts. 38, 39, 40, 42, 43, 44, 107, 108, 109, 110, fracción XX, 137, fracción V. (Véase Anexo)			
Sujetos	Tipo de responsabilidad	Causales de responsabilidad o excepciones	Autoridades facultadas para conocer de la responsabilidad y procedimiento a seguir
Presidente de la Federación	Política Penal	Delitos de traición contra la Independencia Nacional, contra la forma establecida de gobierno, cohecho,	Cualquiera de las dos cámaras erigida en gran jurado, si declarare por el voto de los dos tercios

		soborno, por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidentes, senadores y diputados, impedir a las cámaras el uso de las facultades que se les atribuyen.	de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente. La cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente o ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el senado o consejo de gobierno en razón de sus atribuciones.
Individuos de la Corte Suprema de Justicia	Penal	Por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.	Cualquiera de las dos cámaras erigida en gran jurado, si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.
Secretarios de Despacho	Penal	Por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.	Cualquiera de las dos cámaras erigida en gran jurado, si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente. La cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente o ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el senado o consejo de gobierno en razón de sus atribuciones.
Gobernadores de los Estados	—	Por infracciones a la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la federación que no sean contrarias a la Constitución, leyes generales de la Unión, y también por la publicación de las leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y Leyes.	Cualquiera de las dos cámaras erigida en gran jurado, si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.
Vicepresidente	Penal	Por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino.	Será acusado solamente ante la cámara de diputados
Diputados y Senadores	Penal	Serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.	En las causas que se intenten desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido con su encargo, no podrán ser acusados cada uno sino ante la Cámara contraria, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la

			formación de causa. Si se declara por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.
Empleados de la federación	Administrativa	Infracciones cometidas a las órdenes y decretos del Ejecutivo	El presidente podía suspenderlos de sus empleos hasta por tres meses, y privarlos de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, y en su caso pasar los antecedentes de la materia al tribunal respectivo para la formación de causa.
<b>Constitución de 1836, Tercera Ley arts. 47, 48, 49, 50, 53, fracción II, 55; Cuarta Ley, arts. 15, fracciones III, IV, V. (Véase Anexo)</b>			
<b>Sujetos</b>	<b>Tipo de responsabilidad</b>	<b>Causales de responsabilidad o excepciones</b>	<b>Autoridades facultadas para conocer de la responsabilidad y procedimiento a seguir</b>
Presidente de la República <sup>28</sup>	Penal	Delitos comunes.  No puede ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta.	Acusación ante la Cámara de Diputados, quien declarará si ha o no lugar a formación de causa. En caso afirmativo el Senado confirmará la resolución. Una vez hecha se pondrá el reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado. La afirmativa suspende el ejercicio de sus funciones y los derechos de ciudadano. Acusación ante la Cámara de Diputados, en caso de proceder, nombrará dos de sus miembros para sostenerla en el senado, concluido el proceso se fallará imponiendo la pena de destitución del cargo o de empleo, o inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro. Si se considera imponer mayores penas, el proceso pasará al tribunal respectivo para su seguimiento.
Senadores <sup>29</sup>	Penal	Serán inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos. En ningún tiempo y por ninguna autoridad podrán ser	Delitos comunes.  Acusación ante la Cámara de Diputados.



Gobernadores de los Estados, Diputados de las Legislaturas locales	Penal Política	Violaciones a la Constitución y leyes federales.	Si el Senado declaraba, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, -después de practicar las diligencias que estimara convenientes y de oír al acusado- que éste es culpable, quedaba privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para ocupar otro por el tiempo que determine la ley. Si el mismo hecho tiene señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y lo castiguen con arreglo a ella. Pronunciada la sentencia por delitos oficiales no podía concederse al reo la gracia del indulto.
Presidente de la República	Penal	Traición a la patria y delitos graves del orden común, cometidos durante el tiempo de su encargo.	
Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, Jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios.	—	Mala conducta.	Destitución: El Presidente de la República podía solicitar ante la Cámara de Diputados.  El Presidente antes de solicitar la destitución, podía escuchar al funcionario judicial en privado, para efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.  Si la Cámara de Diputados primero y luego el Senado declaraban por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedaba privado de su puesto, independientemente a la responsabilidad legal en que hubiera incurrido.

Disposiciones comunes a ambos procedimientos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los altos funcionarios no gozaban de fuero por delitos oficiales, comunes, faltas u omisiones cometidos durante el desempeño de un empleo, cargo o comisión aceptado durante el periodo en que ya disfrutaban de fuero.</li> <li>- Las resoluciones tanto del Gran Jurado como de la Cámara de Diputados son inatacables.</li> <li>- Se concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.</li> <li>- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podía exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerciera su encargo, y dentro de un año después.</li> <li>- En demandas del orden civil no había fuero ni inmunidad para ningún funcionario.</li> </ul>
---	--

### Datos relevantes:

De los anteriores cuadros, es de observarse la siguiente evolución:

- En los casos de las Constituciones de 1812, 1824 y 1836 éstas no contenían un capítulo que regulara exclusivamente la responsabilidad de los servidores públicos, las disposiciones que regulaban la materia se encuentran dispersas.

Es a partir de la constitución de 1857 cuando por primera vez se incluye un título que regula específicamente las responsabilidades de los funcionarios públicos.

- No se utilizaba la palabra servidor ni funcionario público, en las siguientes Constituciones:
  - La Constitución de 1812 menciona la figura de los empleados públicos, sin embargo no especifica quienes eran considerados empleados públicos con responsabilidad.
  - La Constitución de 1824: empleados de la federación sin especificar a quiénes se les reputaba como tales.
  - La Constitución de 1836: No hace mención alguna.

- La Constitución de 1857 emplea por primera vez el término de funcionario público.
- La Constitución de 1917 mantiene el término y disposiciones sobre funcionarios públicos. No es sino hasta las reformas de 1982, cuando se cambia la figura de funcionario público por la de servidor público.
- Desde la Constitución de Cádiz hasta la constitución que se encuentra la constitución que se encuentra actualmente en vigor las responsabilidades en las que puede incurrir un servidor público y han sido reguladas son:

Constitución	Tipo de responsabilidad			
	Penal	Política	Civil	Administrativa
1812	X			
1824	X		X	
1836	X	X		
1857	X	X	X	
1917	X	X	X	X

La terminología empleada para la regulación de responsabilidades de los servidores públicos, siempre ha sido ambigua. Un claro ejemplo es el texto original de la Constitución de 1917, cuando se indica que determinados servidores públicos son responsables por delitos comunes, y enseguida se hace mención a la responsabilidad por los delitos, faltas u omisiones sin hacer una especificación sobre lo que se debe entender por “delitos, faltas u omisiones”, dejando sobre todo el caso de los delitos a la vaguedad, pues no se sabe si se refiere a delitos comunes, los cuales ya están mencionados, o a delitos oficiales. Se hace un uso indiscriminado de la terminología, llevando a una interpretación confusa.

### **Procedimiento a seguir y autoridades que intervienen:**

En todos los casos las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión, han jugado un papel importante en materia de responsabilidad de los servidores públicos:

- Para el caso de la responsabilidad penal conocida como declaración de procedencia, la Cámara de Diputados siempre ha sido el órgano que lleva a cabo el juicio.
- Para el caso de la responsabilidad política, conocida como juicio político, por regla general han intervenido ambas cámaras una erigida como órgano de Acusación (Cámara de Diputados) y la otra como órgano de Sentencia (Cámara de Senadores).

Sin embargo, cabe destacar los siguientes datos:

- 1812:** Según fuera el caso, las Cortes, El Tribunal que nombraran las Cortes; el Jefe político más autorizado sin especificar quién era; el Rey y el Consejo de

Estado.

**1824:** Cualquiera de las dos Cámaras erigidas en Gran Jurado.

**1836:** Cámara de Diputados y Senado.

**1857:** Congreso (Cámara de Diputados) y Suprema Corte de Justicia.<sup>32</sup>

**1917 a la fecha:** Cámara de Diputados y Senado<sup>74</sup>

### **2.5.10. Sanciones**

Las sanciones que se han impuesto a los servidores públicos que incurren en responsabilidad han sido:

- Destitución del cargo
- Inhabilitación para desempeñar otro cargo, puesto o comisión, condicionándolo a determinado tiempo.
- Las penas y sanciones determinadas en las leyes de acuerdo a la responsabilidad que se le compruebe.

### **2.5.11. Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos**

Derivado de las reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1982 en materia de responsabilidades de los servidores públicos y, tal y como lo establece el Artículo 109 de dicho ordenamiento, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 la ley reglamentaria de la materia denominada: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Originalmente esta ley regulaba lo relativo a los procedimientos de juicio político (responsabilidad política), declaración de procedencia (responsabilidad penal) y responsabilidad administrativa.

El 13 de marzo de 2003 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que la responsabilidad administrativa dejó de ser materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo, cabe aclarar que, a pesar de esa nueva regulación el Artículo segundo transitorio de dicha ley, establece una excepción como a continuación se señala:

“Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de

---

<sup>74</sup> <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-28-09.pdf>



Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia [-administrativa-] a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.”

Por lo tanto, todas las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia de responsabilidad administrativa seguirán siendo aplicadas únicamente en el Distrito Federal, sin olvidar que ambas leyes son reglamentarias del Título IV Constitucional.

Ahora bien, recordando el contenido de las disposiciones que contempla la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos. (arts. 108 a 114 previamente señalados), y al analizar un poco más a detalle el ordenamiento en comento se encuentran algunas inconsistencias, tales como que, la Ley está desfasada con la realidad, toda vez que la misma, se ha quedado rezagada con relación a las figuras que intervienen en el procedimiento, pues si bien es cierto que, a nivel constitucional se señalan los órganos que participan en cada uno de los procedimientos que se llevan a cabo para establecer la responsabilidad de algún servidor público, a nivel de la ley reglamentaria, ésta no concuerda con los órganos que actualmente existen en la Cámara de Diputados y que les corresponde ser actores dentro de dichos procesos.

En materia de juicio político la Constitución señala que intervendrá la Cámara de Diputados como órgano acusador y la de Senadores se erigirá como Jurado de Sentencia, sin embargo, previa a la resolución de acusación y a la emisión de la resolución que contiene la sentencia existe una serie de etapas que define la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, en los que intervienen diversos órganos, mismos que no coinciden con la actual estructura orgánica de las Cámaras, como a continuación se señala:

La Ley de Responsabilidades señala en su Artículo 10 que:

“...La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de esta Ley.”<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Al respecto cabe señalar que actualmente se encuentran separadas las comisiones de gobernación y puntos constitucionales, por lo tanto corresponde únicamente a las Comisiones Unidas de Gobernación y Justicia ser el conducto para sustanciar el procedimiento de juicio político.

Otra observación surge del Artículo 11 que establece:

“Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.”

Cuando en 1999 se expidió la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se suprimieron algunos órganos que venían rigiendo en la Cámara de Diputados pero se crearon los que pasaron a sustituirlos, tal es el caso de la Gran Comisión, que fue sustituida por la Junta de Coordinación Política.

Ahora bien, este mismo Artículo señala que “se propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados”, además agrega:

“Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores...”.

Actualmente ésta comisión ya es regulada en la Ley Orgánica del Congreso a través del Artículo 40 numeral 5 refiriéndose a la Comisión Jurisdiccional, de la cual se estipula:

“5. La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto que de entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.”

Algunas otras observaciones que pueden destacarse del análisis de la Ley y que además están relacionadas directamente con disposiciones constitucionales, son las correspondientes a:

- La formulación de denuncia que podrá hacer cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba ante la Cámara de Diputados.

Si bien es cierto que se hace la afirmación de que, podrá formular la denuncia cualquier ciudadano, la Ley reglamentaria hace una especificación más en materia de declaración de procedencia, ya que, también tiene facultades para presentar la denuncia correspondiente el Ministerio Público (Art. 25). Al respecto cabe señalar que el Ministerio Público es el órgano encargado de ejercer la acción penal, pero si en un momento dado reúne las elementos necesarios para determinar que un sujeto es presunto responsable de la comisión

de un delito, tiene la obligación de hacerlo del conocimiento de los tribunales penales correspondientes, por lo tanto debiese ser el Juez Penal competente el que haga la denuncia o solicite la separación del cargo del servidor público responsable.

- Otra observación que resulta interesante es la correspondiente a las causales que dan origen al juicio político:

Al respecto se señala que el juicio político procederá por actos u omisiones de los servidores públicos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Este señalamiento en la Constitución resulta un tanto ambiguo, pues es demasiado amplia la expresión actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Sin embargo, aun y cuando en parte puede salvarse a través de las especificaciones que la propia ley señala describiendo qué tipo de actos u omisiones encuadran en esta causa, éstas también resultan un tanto cuanto vagas. Entre dichos actos u omisiones se encuentran:

*I. El ataque a las instituciones democráticas;*

*II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;*

*III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;*

*IV. El ataque a la libertad de sufragio;*

*V. La usurpación de atribuciones;*

*VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;*

*VII. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior; y*

*VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.*

La Ley en comento, también es confusa e imprecisa, en cuanto a cuestiones procedimentales. Resultan confusas las disposiciones que diferencian el juicio político del Procedimiento para la declaración de procedencia, igualmente, son confusas las Disposiciones en materia de plazos y términos.

#### **2.5.12. Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios**

Estableciendo en su Artículo 1º lo siguiente:

“Artículo 1. La presente ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y en la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Estado y sus municipios.”

“Artículo 2. Son servidores públicos los mencionados en los Artículos 122 y 126 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, quienes deberán conducirse con Legalidad, honradez, lealtad, transparencia, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Serán sujetos de responsabilidad administrativa cuando incumplan las obligaciones o incurran en las conductas prohibidas señaladas en esta ley, así como aquéllas que deriven de otras leyes y reglamentos, con las salvedades establecidas en la presente ley.....

Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, así como a las personas que hubieren ocupado un empleo, cargo o comisión dentro del servicio público, con las salvedades que esta ley establezca.

Establecido en el Artículo 4°. A los servidores públicos de la administración pública estatal se les instaurará y sustanciará el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en esta ley y se les aplicarán las sanciones que correspondan, por conducto de la Secretaría de la Gestión Pública, con las salvedades establecidas en este Artículo.

El gobernador del estado instaurará y sustanciará el procedimiento de responsabilidad administrativa y aplicará las sanciones respectivas al titular de la Secretaría de la Gestión Pública.

Los titulares de las dependencias y entidades podrán instaurar, sustanciar y resolver el procedimiento de responsabilidad administrativa, así como aplicar las sanciones correspondientes, cuando se trate de faltas administrativas detectadas por dichas dependencias o entidades, informando en todo momento a la Secretaría de la Gestión Pública de la instauración, sustanciación y conclusión del mismo.

La Secretaría de la Gestión Pública, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, podrá atraer el conocimiento de aquellos asuntos que por su naturaleza revistan interés para la administración pública estatal.

Cuando la Secretaría de la Gestión Pública ejerza la facultad de atracción, los titulares de las dependencias y entidades deberán remitir a aquélla, en un término de diez días hábiles, un informe de los antecedentes del asunto y de todo lo actuado.

El Poder Legislativo del Estado es competente para instaurar y sustanciar, en relación a sus servidores públicos, el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en esta ley y aplicar las sanciones que correspondan, en los términos de su Ley Orgánica.

Tratándose de los servidores públicos del Poder Judicial, se estará a lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato.<sup>76</sup>

### **2.5.12.1. De las Obligaciones y Prohibiciones en el Servicio Público**

Artículo 11. Son obligaciones de los servidores públicos:

- I. Cumplir diligentemente y con probidad las funciones y trabajos propios del cargo, así como aquéllas que les sean encomendadas por sus superiores en ejercicio de sus
- II. Formular y ejecutar, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia;
- III. Respetar el derecho de petición de los particulares en los términos del Artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Cuidar y usar los recursos públicos con probidad y en la forma prevista por las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, tanto los que les son asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, como aquéllos a los que tenga acceso por su función.
- V. Custodiar la documentación e información que conserve o a la que tenga acceso, por razón de su empleo, cargo o comisión, así como evitar e impedir el uso, sustracción, destrucción u ocultamiento indebidos de aquélla;
- VI. Respetar el derecho de acceso a la información pública en los términos de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato;
- VII. Guardar el orden en el trabajo y tratar con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a todas aquellas personas con las que tenga relación en el desempeño de éste;
- VIII. Excusarse de intervenir en asuntos propios del cargo, empleo o comisión, cuando tenga interés personal, económico, de negocio o familiar por matrimonio, parentesco consanguíneo en línea recta o por afinidad hasta el segundo grado y colateral hasta el cuarto grado, o civil;
- IX. Conducirse con veracidad en el otorgamiento de toda clase de información;
- X. Denunciar los hechos probablemente delictuosos cometidos por servidores públicos respecto de los cuales tenga conocimiento en los términos de las leyes aplicables, así como los actos u omisiones de los mismos que puedan ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley;
- XI. Guardar reserva de la información a que tenga acceso por su función, la que exclusivamente deberá ser usada para los fines a que esté afecta;
- XII. Realizar la entrega-recepción de los recursos, documentación, bienes y asuntos en trámite de la unidad administrativa a su cargo, de conformidad con las normas y disposiciones vigentes en la materia;
- XIII. Dar seguimiento al cumplimiento de los trabajos externos realizados por terceros, cuando éstos sean contratados o convenidos con recursos públicos e informar su incumplimiento al órgano de control interno;

---

<sup>76</sup> LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y SUS MUNICIPIOS.

- XIV. Proporcionar en forma oportuna, la información y datos solicitados por las instituciones a las que legalmente les compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que éstas puedan cumplir con sus atribuciones;
- XV. Cumplir y hacer cumplir, dentro de su competencia, las resoluciones que emitan las autoridades de la federación, del estado y de los municipios;
- XVI. Facilitar y proporcionar oportunamente toda la información y documentación necesaria que los órganos de control interno requieran para el cumplimiento de sus atribuciones, en cualquier etapa del desarrollo de los procedimientos administrativos
- XVII. Cumplir con diligencia las observaciones, requerimientos y resoluciones que reciba de los órganos de control interno, conforme a la competencia de éstos, así como dar respuesta a las recomendaciones que se emitan;
- XVIII. Presentar la declaración de situación patrimonial en los términos que señala esta
- XIX. Abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio público, sin perjuicio del ejercicio de sus derechos laborales establecidos en la ley competente, o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión
- XX. Abstenerse de nombrar o contratar personas inhabilitadas para ejercer un empleo, cargo o comisión públicos conforme a las prescripciones que establece esta ley. Cuando dicha situación sea del conocimiento del servidor público con posterioridad al nombramiento o contratación, el nombramiento o contrato de la persona inhabilitada quedará sin efecto;
- XXI. Resarcir los daños ocasionados a la Hacienda Pública, así como los derivados de responsabilidad patrimonial, y
- XXII. Las demás que se deriven de esta y otras leyes, reglamentos y demás disposiciones normativas

#### **2.5.12.2. Sanción por Responsabilidad Administrativa**

Establecidas en el Artículo 18 de la presente ley, se configurará como falta administrativa de los servidores públicos, el incumplimiento de las obligaciones o cuando incurran en las conductas prohibidas señaladas en esta ley.

Las sanciones por la comisión de faltas administrativas consistirán en:

- I. Amonestación;
- II. Multa;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución, y
- V. Inhabilitación.

#### **Amonestación.**

“Artículo 14. La amonestación consiste en la constancia por escrito que se deja en el expediente del trabajador, sobre la llamada de atención o advertencia que se le fórmula para que no incurra en otra falta administrativa.”

**Multa.**

“Artículo 15. La multa consiste en el pago al Estado o al municipio de una suma de dinero que se fije por días multa. El día multa equivale al salario mínimo general vigente en el estado al momento de cometerse la falta.”

La multa podrá ser de uno a trescientos días y su monto se hará efectivo a través del Procedimiento administrativo de ejecución previsto para los créditos fiscales.

**Suspensión.**

“Artículo 16. La suspensión consiste en la pérdida temporal del empleo, cargo o comisión que se esté ejerciendo, con la consecuente pérdida de todos los derechos que derivan del nombramiento, por el tiempo que dure la sanción. La suspensión podrá ser de tres días a seis meses, sin derecho a percibir salario y demás prestaciones económicas durante el tiempo en que se encuentre suspendido el servidor público.”

**Destitución**

“Artículo 17. La destitución consiste en la separación definitiva del empleo, cargo o comisión que se esté ejerciendo, sin responsabilidad laboral para la entidad pública de que se trate.

La inhabilitación consiste en el impedimento absoluto para volver a ejercer un empleo, cargo o comisión públicos, durante la temporalidad que decrete la resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa.”

**Inhabilitación**

“Artículo 18. La inhabilitación consiste en el impedimento absoluto para volver a ejercer un empleo, cargo o comisión públicos, durante la temporalidad que decrete la resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa.

En el caso del Poder Ejecutivo, cuando la Secretaría de la Gestión Pública imponga las sanciones de suspensión, destitución e inhabilitación, notificará éstas al titular de la dependencia o entidad para que proceda a su ejecución.

Cuando el titular de la dependencia o entidad se niegue a ejecutar las sanciones, la Secretaría de la Gestión Pública lo hará en rebeldía, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra aquél.

**Individualización de las Sanciones Administrativas**

A los responsables de faltas administrativas se les aplicarán las sanciones que correspondan, atendiendo a los siguientes criterios:

- I. La gravedad de la falta;
- II. La jerarquía del servidor público y su antigüedad en el puesto, así como la Responsabilidad que éstas impliquen;
- III. La condición económica del servidor público;
- IV. El monto del beneficio obtenido y el daño o perjuicio ocasionado con la falta, y

## V. Las circunstancias de ejecución de la falta.

Se considerarán conductas graves, las contravenciones a las disposiciones de esta ley que contengan obligaciones o prohibiciones y que produzcan daños a las personas o a sus bienes, así como beneficios de carácter patrimonial o económico, lucro o cualquier tipo de ventaja para el servidor público o para cualquiera de las personas señaladas en la fracción III del Artículo 12, o que causen daños o perjuicios a alguna de las autoridades previstas en el Artículo 3.

Asimismo se considerará grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en el Artículo 11 o por incurrir en las conductas prohibidas por el Artículo 12 de esta ley, cuando el servidor público haya sido previamente declarado responsable por otra falta administrativa, dentro del año anterior al día de la comisión de la conducta grave.

Los poderes del Estado, los organismos autónomos, los ayuntamientos y las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, a través de sus órganos de control interno, harán la inscripción de sancionados en su respectivo registro de antecedentes disciplinarios.

Dichas autoridades deberán comunicarse entre sí, los registros relativos a las personas sancionadas, así como la cancelación de sus inscripciones, y expedir a solicitud de los propios interesados y de las autoridades ministeriales o judiciales, así como de las áreas de recursos humanos, las constancias respectivas.

Los jueces penales que impongan a servidores públicos la pena de inhabilitación para ocupar puestos públicos deberán comunicarlo al órgano de control interno que corresponda, según la adscripción del servidor público, para efectos del registro de la misma.<sup>77</sup>

### **2.5.12.3. Procedimiento de la Responsabilidad Administrativa**

Previamente al inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa establecido por esta ley o en cualquier etapa del mismo, la autoridad sustanciadora podrá, en forma fundada y motivada, decretar el depósito o aseguramiento de las cosas, libros, documentos o papeles sobre los que verse la investigación, cuando exista temor fundado o peligro de que puedan perderse, destruirse o alterarse.

Durante la sustanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa y en tanto no se encuentre firme la resolución que le ponga fin, sin una causa debidamente justificada, a juicio del órgano de control, no podrá realizarse ningún movimiento presupuestal tendiente a cambiar de adscripción, dar de baja o modificar su contrato al denunciante o quejoso, ni a

---

<sup>77</sup> LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y SUS MUNICIPIOS.



los testigos cuando éstos sean también servidores públicos, salvo que lo soliciten voluntariamente.

Todas las actuaciones de la autoridad que sustancie el procedimiento de responsabilidad administrativa establecido en esta ley, deberán constar por escrito e integrarse en expediente, el cual deberá estar a disposición de la persona sujeta a procedimiento, para su consulta por sí, por su representante legal o por persona autorizada.

El procedimiento de responsabilidad administrativa se iniciará por queja o denuncia, o de oficio cuando la autoridad competente, de conformidad con lo dispuesto en esta y otras leyes, reglamentos o disposiciones aplicables, tenga conocimiento de hechos u omisiones que puedan constituir responsabilidad administrativa.

Con la queja o denuncia se presentarán las pruebas en que éstas se apoyen.

La iniciación del procedimiento de responsabilidad administrativa se comunicará al superior jerárquico inmediato del servidor público.

Cualquier persona, bajo su más estricta responsabilidad, podrá presentar queja o denuncia por la probable comisión de faltas administrativas, debiendo acompañar a la misma las pruebas en que la fundamente o señalar la autoridad o el lugar en que se encuentren. El quejoso o el denunciante, en ningún caso, será parte en el procedimiento de responsabilidad administrativa.

El procedimiento de responsabilidad administrativa se instaurará, sustanciará y resolverá con arreglo a las disposiciones de esta ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo dispuesto por este ordenamiento, se estará a lo establecido por el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato.

Presentada una queja o denuncia, la autoridad acordará sobre su admisión y ordenará dar vista con ésta al servidor público para que rinda un informe, dentro del término de cinco días hábiles. Igualmente se dará vista al servidor público por el mismo término cuando la autoridad acuerde que existen elementos para instaurar de oficio un procedimiento de responsabilidad administrativa.

En el mismo acuerdo a que se refiere el párrafo anterior se señalará día y hora para la Celebración de una audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, y de alegatos, la que se llevará a cabo dentro de los cinco días hábiles siguientes al vencimiento del término para rendir el informe.

El acuerdo en el que se ordene dar vista al servidor público y citarlo personalmente para que acuda a la audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, y de alegatos, deberá contener lo siguiente:

- I. El nombre del servidor público contra quien se instaure el procedimiento;
- II. La conducta que se le imputa y las disposiciones legales que se estiman violadas;

- III. El requerimiento para que nombre defensor o persona de su confianza para que lo asista, haciéndole saber que en caso de no nombrarlo, se le designará de oficio;
- IV. El señalamiento del término para que rinda el informe a que se refiere esta ley;
- V. La fecha, lugar y hora en que tendrá verificativo la audiencia;
- VI. El señalamiento del derecho que tiene el servidor público para ofrecer pruebas y manifestar, en la audiencia, lo que a sus intereses convenga, así como para presentar alegatos;
- VII. El número de expediente, así como lugar y horario en el que puede ser consultado;
- VIII. El apercibimiento de que si no comparece a la hora y fecha fijadas para la audiencia sin causa justificada, se estará a lo dispuesto en el Artículo 52 de esta ley;
- IX. El fundamento y motivación de la actuación de la autoridad que emite el citatorio, y
- X. El nombre, cargo y firma de la autoridad que ordenó la vista y que emite el citatorio; así como la fecha y el lugar donde se emitió.

El servidor público al rendir el informe deberá señalar domicilio para oír y recibir notificaciones y además, podrá designar representante o abogado defensor y autorizar personas para oír y recibir notificaciones.

Si del informe que rinda el servidor público se desprende alguna causa de notoria improcedencia, se procederá a decretar el sobreseimiento.

Si el servidor público no rinde el informe, se le tendrá por negando los hechos u omisiones que se le imputan y se continuará con la sustanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa.

Si el servidor público debidamente citado no comparece a la audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y de alegatos, se levantará constancia de ello y en caso de no justificarse la inasistencia, se resolverá en un término de cinco días hábiles.

En caso de que exista causa fundada de la inasistencia, podrá la autoridad señalar nueva fecha para el desahogo de la audiencia, misma que se llevará a cabo dentro de los tres días siguientes.

La audiencia comenzará con poner a la vista del servidor público el expediente y se le hará saber su derecho para declarar lo que a su interés convenga y a ofrecer las pruebas que estime pertinentes para acreditar su dicho.

Si el sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa se negare a declarar, se le tendrá por contestando en sentido negativo las imputaciones hechas en su contra.

Concluida la declaración del servidor público, la autoridad procederá a aportar las pruebas que no hubieren sido presentadas con la queja o denuncia, dando vista con ellas al servidor público, quien tendrá derecho a solicitar que se continúe con el desahogo de la audiencia en

fecha posterior, debiendo ser ésta en un término mínimo de cinco días para preparar su defensa.

Una vez que la autoridad haya agotado su derecho a ofrecer pruebas, se procederá a recibir las que ofrezca el servidor público, aplicándose en lo conducente lo previsto por esta Ley. Asimismo se acordará el diferimiento del desahogo de aquellas pruebas que por su propia naturaleza requieran de preparación.

En caso necesario y por razones fundadas y motivadas, la autoridad que sustancia el procedimiento de responsabilidad administrativa podrá, en cualquier tiempo y siempre con audiencia del servidor público sujeto al procedimiento, ordenar la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre y cuando sean de las reconocidas por esta ley y tengan relación inmediata con los hechos que se le imputan al sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa.

Cuando la obligación que se impute violada por el servidor público se refiera a su declaración patrimonial, la autoridad podrá ordenar las pruebas que resulten necesarias para verificar la certeza del contenido de dicha declaración.

En el procedimiento de responsabilidad administrativa que regula la presente ley, se admitirán las pruebas previstas por el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato, excepto la confesional mediante absolución de posiciones de la autoridad. Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado resolución definitiva.

Remitiéndonos al Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato en su Artículo 96, la ley nos reconoce los medios de prueba siguientes:

- I.- La confesión;
- II.- Los documentos públicos;
- III.- Los documentos privados;
- IV.- Los dictámenes periciales;
- V.- El reconocimiento o inspección judicial;
- VI.- La testimonial;
- VII.- Las fotografías, las notas taquigráficas, la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia;<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.

Cuando los objetos o documentos sobre los cuales debe versar la prueba pericial estén en poder de la autoridad a la que esté o haya estado adscrito el sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa, se le requerirá por parte de la autoridad sustanciadora para que los ponga a la vista del perito, a fin de que pueda rendir su dictamen.

Concluido el desahogo de pruebas, el servidor público sujeto al procedimiento de responsabilidad administrativa, formulará sus alegatos y la autoridad dictará, dentro de los diez días hábiles siguientes, la resolución respectiva.

En la resolución se determinará la existencia o no de la responsabilidad administrativa, y en su caso, se establecerá la sanción que corresponda en los términos de esta ley.

La resolución en la que se imponga una sanción podrá impugnarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tratándose de servidores públicos adscritos a la administración pública estatal o municipal, en los términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

### **2.5.13. Clasificación de los Funcionarios según el ámbito federal**

Establecida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su Artículo 2º: son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Remontándonos al Artículo 108 constitucional: ....” Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.<sup>79</sup>

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los ayuntamientos, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables por violaciones a esta

---

<sup>79</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Las constituciones de los Estados de la republica precisaran, en los mismos términos del primer párrafo de este Artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.

#### **2.5.14 Clasificación de los funcionarios según la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del estado de Guanajuato y sus Municipios**

El Estado de Guanajuato es una Entidad Jurídica Política, y es miembro de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos de la Constitución Política de la Nación, por su incorporación al Pacto Federal.

Artículo 122. Para los efectos de las responsabilidades, se reputarán como Servidores Públicos a los representantes de elección popular, a los Miembros del Poder Judicial, a los Funcionarios y Empleados del Estado y de los Municipios, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública, Estatal o Municipal, así como en los organismos a los que esta Constitución y la Ley otorguen autonomía quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los Servidores Públicos, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los Partidos Políticos.

Los Servidores Públicos son responsables por los delitos que cometan y por las faltas administrativas en que incurran, en los términos que señalen las Leyes.

El Estado y sus Municipios son responsables en forma directa y objetiva de los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, ocasionen a los particulares en sus bienes o derechos, por lo que el afectado tendrá derecho a recibir una indemnización, que se determinará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes

El Gobernador del Estado, los Diputados Locales y los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, podrán ser sujetos a juicio político en los términos de los Artículos 109, 110 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si se recibiere resolución de la Cámara de Senadores, el Congreso del Estado, en ejercicio de sus atribuciones, procederá como corresponda.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y SUS MUNICIPIOS.

Cuando se procediere penalmente contra el Gobernador del Estado, Diputados Locales, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y miembros del Consejo del Poder Judicial, por delitos de carácter federal cometidos durante el tiempo de su encargo, en los términos de los Artículos 111 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida por el Congreso del Estado, la declaración de procedencia, éste resolverá, en ejercicio de sus atribuciones lo que corresponda.

Los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los miembros del Consejo del Poder Judicial, los titulares de las dependencias que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los miembros de los Ayuntamientos, los Consejeros Ciudadanos integrantes del Órgano Estatal de Dirección del Organismo Autónomo lectoral, a que se refiere el Artículo 31 de esta Constitución, los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Estatal Electoral, durante el tiempo de su encargo, sólo podrán ser juzgados por delitos intencionales del orden común que merezcan penas privativas de libertad, pero para ello es necesario que, previamente el Congreso del Estado, erigido en Jurado de Procedencia, lo declare así por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

El Gobernador del Estado, a partir de la declaratoria de su elección y hasta la terminación de su encargo, sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común.

## CAPÍTULO III

### MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA

#### 3.1. Definición de los Medios de Impugnación

La administración pública y los órganos que la integran están subordinados a la ley. El funcionario y empleado público tienen como punto de partida y límite de su actividad, el circunscribirse a la ley que determina su competencia. Todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una ley. Los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos del acto propio del acto administrativo, como son la competencia, motivo, objeto, finalidades y forma.

Recuerda Becerra Bautista que el vocablo latino *impugnare* proviene de *in* y *pugnare*, que significa luchar contra, combatir, atacar<sup>81</sup>. El concepto de medios de impugnación alude, precisamente, a la idea de luchar contra una resolución judicial, de combatir jurídicamente su validez o legalidad. En este mismo sentido, de acuerdo con Briseño Sierra<sup>82</sup>, la peculiaridad que singulariza a la instancia impugnativa, es la pretensión de resistir la existencia, producción o los efectos de cierta clase de actos jurídicos.

Para Alcalá Zamora, los medios de impugnación “son actos procesales de las partes dirigidos a obtener un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos, y un nuevo proveimiento acerca de una resolución judicial que el impugnador no estima apegada a Derecho, en el fondo o en la forma o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos”.<sup>83</sup>

Los actos de impugnación son, pues, *actos procesales de las partes* –y podemos agregar, de los terceros legitimados-, ya que solo aquellos- y estos- pueden combatir las resoluciones del juez. Este último o su superior jerárquico no puede combatir sus propias resoluciones, no pueden hacer valer medios de impugnación en contra de sus propias decisiones o las de sus inferiores jerárquicos. En caso de que el mismo juzgador o su superior puedan revisar de oficio, sin instancia de parte interesada, sus determinaciones, podemos considerar que estamos en presencia de medios de control-autocontrol o control jerárquico- pero no de medios de impugnación, ya que estos son actos procesales de las partes o de los terceros legitimados.

---

<sup>81</sup> BECERRA, BAUTISTA, JOSÉ. EL PROCESO CIVIL EN MÉXICO. 40ª. ed. Ed. Porrúa, México, 1974. p. 529

<sup>82</sup> BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. DERECHO PROCESAL. Vol. IV. Ed. Cárdenas editor, México, 1970. P. 672

<sup>83</sup> ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, NICETEO Y LEVENE RICARDO. DERECHO PROCESAL PENAL. 12ª ed. Tiii. Ed. G. Krrft., Buenos Aires, 1945. P. 259

Los medios de impugnación están dirigidos a obtener un nuevo examen, que puede ser total o parcial- limitado a algunos extremos- y una nueva decisión acerca de una resolución judicial. El punto de partida, el antecedente de los medios de impugnación es, pues, una resolución judicial. El nuevo examen y la nueva decisión recaerán sobre esta resolución impugnada.

Por último, los motivos que aduzca el impugnador, el que promueve el medio de impugnación, pueden ser que la resolución judicial combatida no este ajustada a derecho, en el fondo (errores in *iudicando*) o en la forma (*errores in procedendo*), o bien, que contenga una equivocada fijación de los hechos, por haber apreciado inadecuadamente los medios de prueba practicados en el proceso.

Para el análisis de los medios de impugnación, consideramos útil recurrir a las ideas que sobre las condiciones del acto procesal expone Briseño Sierra. De acuerdo con este autor, la idea de condicionalidad en el Derecho Procesal comprende tres aspectos: los *supuestos*, los *requisitos*, y los *presupuestos*.

Los *supuestos*, que son condiciones previas, se caracterizan por anteceder el acto de que se trate; son su antecedente necesario. En cambio, los *requisitos*, que son condiciones actuales, auxilian a regular la aparición del acto, le acompañan en el presente de su manifestación. Por último, los *presupuestos*, condiciones inminentes, son el cúmulo de datos que deben estar previstos, que deben consignarse normativamente de antemano para que el acto consiga su efectividad.

Siguiendo estas ideas, el supuesto de los medios de impugnación viene a ser la resolución u omisión combatida; los requisitos, las condiciones de tiempo, forma y contenido; y por último los presupuestos, la competencia del órgano que resuelve la impugnación, el modo de sustanciar y la resolución buscada.

Al analizar cada uno de los medios de impugnación en particular nos referimos a estas condiciones. Desde ahora conviene señalar que no solo las sentencias pueden ser objeto de impugnación, sino, en general, todas las resoluciones judiciales siempre y cuando la ley procesal no disponga expresamente que se trate de resoluciones inimpugnables o irrecurribles.

Conviene recordar las clases de resoluciones judiciales, mismas que se establecen en el Artículo 225 del CPC para el Estado de Guanajuato:

*“Las Resoluciones Judiciales son decretos, autos y sentencias: Decretos, si se refieren a simples determinaciones de tramite; Autos, cuando decidan cualquier punto dentro del negocio y Sentencias, cuando decidan el fondo del negocio.”<sup>84</sup>*

---

<sup>84</sup> CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.



## **Resoluciones inimpugnables.**

Por regla general, las resoluciones judiciales son supuestos de los medios de impugnación. Sin embargo, algunas resoluciones no pueden ser impugnadas, por lo que no pueden aparecer como supuestos de impugnación; y de este tipo de resoluciones, podemos señalar las siguientes:

Las sentencias definitivas dictadas en un juicio de mínima cuantía

- Las sentencias definitivas dictadas en segunda instancia
- Las determinaciones que resuelve una queja o una cuestión de competencia

### **3.2. Clasificación de los medios de impugnación**

Podemos clasificar los diversos medios de impugnación en razón de:

#### **1) La generalidad o especificidad de los supuestos que pueden combatir**

De acuerdo con el primer criterio los medios de impugnación pueden ser: **ordinarios, especiales o excepcionales:**

**Ordinarios:** son los que utilizan para combatir la generalidad de las resoluciones judiciales; son el instrumento normal de impugnación.

Como ejemplo podemos mencionar los recursos de apelación, revocación y reposición. A través de ellos se combaten normalmente las resoluciones judiciales.

**Especiales:** son aquellos que sirven para impugnar determinadas resoluciones judiciales, señaladas en concreto por la ley.

**Excepcionales:** son aquellos que sirven para atacar resoluciones judiciales que han adquirido la autoridad y eficacia de la cosa juzgada.

Como ejemplo se puede señalar la llamada “apelación extraordinaria”, que puede promoverse después de que la sentencia definitiva haya sido declarada ejecutoriada, es decir, haya adquirido la autoridad y eficacia de la cosa juzgada.

#### **2) La identidad o diversidad entre el órgano que dictó la resolución impugnada y el que decidirá la impugnación.**

Desde el segundo punto de vista, se considera que hay medios de impugnación **verticales** y **horizontales**.

Los verticales, cuando el juez que debe resolver la impugnación, al que se denomina juez *adquem quem*; *Adquem*, es diferente del juez que dictó la resolución combatida, el que se designa juez *a quo*.

Aquí se distinguen pues, dos jueces diversos: el que va a conocer y a resolver el medio de impugnación- juez *ad quem*-, que generalmente es un órgano de superior jerarquía, y el que pronuncio la resolución impugnada- juez *a quo*- .

A estos medios de impugnación verticales también se les llama **devolutivos**, ya que se consideraba anteriormente que en virtud de ellos se devolvía la “jurisdicción” al superior jerárquico, que la había “delegado” en el inferior.

De los medios de impugnación *horizontales* conoce el mismo juzgador que dictó la resolución combatida. En estos medios de impugnación no hay la separación orgánica entre juez *a quo* y juez *ad quem*; hay identidad entre el juez que resolvió y el que conoce del medio de impugnación. A diferencia de los medios de impugnación verticales, a los horizontales se les llama **no devolutivos** y también **remedios**, ya que permiten al juez que emitió la resolución enmendar por sí mismo (remediar) los errores que haya cometido.

El ejemplo clásico de medio de impugnación vertical es el recurso de apelación, al que también se designaba como “recurso de alzada”, precisamente porque del conocer el órgano jurisdiccional superior.

También son medios de impugnación verticales el recurso de queja y la llamada apelación extraordinaria.

### 3.3. Recursos Administrativos

#### 3.3.1. Definición de Recurso Administrativo

Desde un punto de vista etimológico, la palabra recurso deriva del vocablo latín *recursus* (marca hacia atrás, acción y efecto de recurrir). Por lo que los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y los terceros para que obtengan mediante ellos, la revocación, modificación de una resolución o de un acto administrativo.<sup>85</sup> Existe, pues, una idea de retorno al punto de origen.

Recurso administrativo es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados.<sup>86</sup> Según Nava Negrete, el recurso administrativo es “un medio legal que reparte por igual una defensa a quien lo promueve y una oportunidad de rectificación para el que lo resuelve. “<sup>87</sup>Es la oportunidad legal y practica que representa a fin de que la administración a través de su procedimiento revise, reflexione, reforme y corrija sus decisiones sometiéndolas al derecho y al interés público que las orienta”.

---

<sup>85</sup> ESTRADA ROMERO, SERGIO RAÚL. op. Cit. Nota 1.,p.131.

<sup>86</sup>NAVA NEGRETE, ALFONSO Y QUIROZ ACOSTA, ENRIQUE. RECURSOS ADMINISTRATIVOS. 10ª. ed. Ed. UNAM-Porrúa. México, 2003.P.225

<sup>87</sup> NAVA NEGRETE, ALFONSO.RECURSOS ADMINISTRATIVOS, JUSTICIA ADMINISTRATIVA.3 ª. ed. Ed. Trillas. México. 1988.P.42

### **3.3.2. Caracterización de los recursos administrativos**

Los recursos administrativos se pueden estudiar de diversos puntos de vista, debido a las características que presentan. Es decir, se caracterizan de diversas formas por presentar múltiples usos lingüísticos. Entre los más destacados que ha estudiado la doctrina, encontramos que un recurso administrativo puede ser o bien un derecho, o un acto jurídico, o un medio de defensa.

#### **3.3.2.1. El recurso es un derecho**

Cuando el administrado es notificado por la administración pública de la existencia de un acto o resolución administrativos en contra del primero, el administrado puede impugnar dicho acto o resolución, entonces hablamos de un derecho que nace a favor del administrado para impugnar el acto o resolución de la administración pública que lo afecta. El derecho que tiene el administrado de impugnar un acto administrativo, nace de la propia constitución, por cuanto dicha norma fundamental reconoce a todos los individuos el derecho de defensa. Además, en la actualidad, este derecho de defensa está reconocido en tratados internacionales sobre derechos humanos que nuestro país ha firmado y ratificado.

#### **3.3.2.2. El recurso es un acto jurídico <sup>88</sup>**

La manifestación de la voluntad del administrado en interponer un recurso en sede administrativa, constituye un acto jurídico consistente en pedir a la administración mediante el recurso, que modifique o revoque un acto o resolución administrativos.

Al escrito mediante el cual el administrado interpone un recurso impugnando un acto administrativo, la mayoría de los doctrinados le da el calificativo del acto jurídico.

El acto de interposición del recurso implica un reclamo, o una pretensión o solicitud, etcétera, pero ello no significa sino que el reclamo o la pretensión son el contenido del acto de recurrir.

#### **3.3.2.3. El recurso es un medio de defensa**

La principal función que tiene en recurso administrativo es la de constituir un medio de defensa de los derechos del administrado ante la administración pública. Es decir, dichos remedios se han establecido a favor del administrado, en beneficio de este, para contrarrestar los abusos y las extralimitaciones de la administración pública.

En esta posición, encontramos la opinión de Serra Rojas, quien explica que el recurso es un medio de impugnación y directa de “defensa legal que tienen los gobernados, afectados, en

---

<sup>88</sup> <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2396/18.pdf>

contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dicto”.

Como mecanismo de defensa de los administrados, el recurso administrativo puede ser una valiosa herramienta, tanto de la administración como de los administrados. Sabemos que la credibilidad y la confianza hacia la administración es casi nula en la actualidad y que los ciudadanos cada vez más acuden a los tribunales para que se resuelvan sus controversias con la administración.

Sería importante y muy valioso que las autoridades le dieran al recurso administrativo la importancia, la seriedad y la función para la cual fue creado, para revisar nuevamente con objetividad e imparcialidad un acto o resolución dictada por la administración pública.

#### **3.3.2.4. El recurso como mecanismo de control de la Administración Pública**

Control significa, según el Diccionario de la lengua española, comprobación, inspección, fiscalización, intervención.

Pero en el lenguaje jurídico, se entiende por control.

...”la actividad de carácter registral o técnico encomendada a una función pública, un ente administrativo estatal o un empleado público, por el orden jurídico, que se dirige a revisar la adecuación y legalidad de los actos encomendados a los diversos órganos del poder público, con la obligación de pronunciarse sobre ellos”.<sup>89</sup>

La función del control, comenta Carla Huerta Ochoa, no es solamente vigilar el respeto a los límites, sino también evitar el abuso del poder, impidiendo que se lleven a cabo acciones que violen las normas que la establecen o, en su defecto, imponer sanciones a quienes se extralimiten en el ejercicio de sus funciones.<sup>90</sup>

El control administrativo, no es sino un medio de contribuir a asegurar esa preminencia del derecho, al asegurar la juricidad de la actividad administrativa.

Y como tal, el control administrativo encuentra su fundamento en ese mismo orden jurídico, que tiende a proteger, y que es el que lo establece, estructurando poderes balanceados, limitados y recíprocamente controlados, control que se lleva a cabo, por distintos medios, a niveles adecuadamente graduados.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> MÁRQUEZ GÓMEZ, DANIEL. LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES COMO MEDIOS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Ed. UNAM, México. 2002. P. 22 Y 23.

<sup>90</sup> HUERA OCHOA, CARLA. MECANISMOS CONSTITUCIONALES PARA EL CONTROL DEL PODER POLÍTICO. 2ª ed. Ed. UNAM. México. 1998. P.35

<sup>91</sup> ESCOLA, HÉCTOR, JORGE. Op .Cita. NOTA 3, P. 183

Los recursos administrativos, consideramos, son instrumentos de control administrativo, posterior o represivo, que se ponen en funcionamiento a instancias de los particulares y no de oficio.<sup>92</sup>

Es a veces discutida la existencia del recurso administrativo como medio eficaz del control de legalidad administrativa. Sin embargo, se le mantiene en la mayoría de las legislaciones del mundo occidental y en casi la totalidad de las leyes mexicanas. Conserva en consecuencia su crédito de vía eficaz y necesaria para el control de la legalidad de los actos administrativos. La imperfección que en la práctica adquiere, en las administraciones no acostumbradas o resistentes a ese y otros controles de legalidad, evidencia su difícil papel pero no su inutilidad.<sup>93</sup>

### **3.3.3. Elementos de los Recursos Administrativos**

Como elementos característicos del recurso administrativo pueden señalarse los siguientes:

- La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.
- La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.
- La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.
- Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.
- La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.
- La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo

### **3.3.4. Clasificación de los Recursos Administrativos**

Establecido en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los municipios de Guanajuato en Recurso de Inconformidad, como a la letra dice:

“Artículo 226. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección, interponer el recurso de inconformidad previsto en este Título o impugnar ante la autoridad jurisdiccional.<sup>94</sup>

..” Para los efectos de este Título, también tienen el carácter de interesados los servidores públicos a quienes se atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa y los integrantes de los cuerpos de seguridad pública que sean molestados en sus derechos e intereses, en términos de leyes aplicables.

---

<sup>92</sup> SILVIA TAMAYO, GUSTAVO E. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS COMO INSTRUMENTOS DE CONTROL. CONTROL DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, ADMINISTRATIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL. OP. Cit .Nota 5.P.225

<sup>93</sup> NAVA NEGRETE, ALFONSO Y QUIROZ ACOSTA, ENRIQUE. Op. Cit. Nota 5, P.225

<sup>94</sup> CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO

### **3.3.4.1. Objeto del Recurso de Inconformidad**

El recurso de inconformidad tendrá por objeto la confirmación, modificación, revocación o nulidad del acto administrativo recurrido.

#### **3.3.4.1.1. Substanciación del Recurso de Inconformidad**

De conformidad con el Título Sexto del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los municipios de Guanajuato El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad administrativa que emitió, ejecutó o trate de ejecutar el acto impugnado, dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos su notificación o de que el recurrente tenga conocimiento del mismo. También podrá enviarse el recurso por correo certificado con acuse de recibo, caso en que se tendrá como fecha de presentación del escrito la del día en que se deposite en la oficina de correos.

La presentación por los medios electrónicos se sujetará a la conformidad del particular y a lo dispuesto por la Ley de la materia.

En caso de que el acto o resolución que origine la inconformidad lo hubiese emitido un órgano que no se encuentre sujeto a relación de jerarquía, el recurso se tramitará y resolverá por él mismo.

Es indelegable la facultad de resolver los recursos.

El escrito de interposición del recurso deberá reunir los siguientes requisitos:

- I. El nombre, firma o huella digital del recurrente o de quien promueve en su nombre, así como el domicilio señalado para oír y recibir notificaciones y, en su caso, el nombre de las personas autorizadas para ello;
- II. El acto o la resolución impugnada;
- III. El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere;
- IV. Las peticiones que se plantean;
- V. La fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto o resolución impugnado;
- VI. La autoridad que emitió, ejecutó o trate de ejecutar el acto o resolución;
- VII. Los hechos que sustenten la impugnación del recurrente;
- VIII. Los agravios que le causan y los argumentos de derecho en contra de la resolución que se recurre;
- IX. Las pruebas que se ofrezcan; y
- X. La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

El recurrente deberá adjuntar al escrito de interposición del recurso:

- I. El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;
  - II. El documento en que conste el acto o la resolución impugnada, cuando dicha actuación haya sido por escrito; o tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna;
  - III. La constancia de notificación del acto o resolución impugnado; si la notificación fue por edictos se deberá acompañar la última publicación o la manifestación bajo protesta de decir verdad de la fecha en que tuvo conocimiento del acto o resolución;
  - IV. Los documentos que ofrezca como prueba; y
  - V. El cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.
- Cuando los documentos que se señalan en las fracciones II y III consten en medios electrónicos, deberán señalarse los datos necesarios para identificarlos u ofrecer el soporte electrónico en que consten.

Si al examinarse el escrito de interposición del recurso se advierte que éste es confuso, carezca de algún requisito formal o que no se adjuntan los documentos respectivos, la autoridad administrativa requerirá al recurrente para que aclare y complete el escrito o exhiba los documentos omitidos dentro de un plazo de cinco días, apercibiéndolo que, de no hacerlo, se tendrá por no presentado el escrito o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según el caso.

El error en la denominación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.

Cuando sea procedente el recurso, la autoridad administrativa dictará acuerdo sobre su admisión, en el que también se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su desahogo.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto o resolución impugnado, siempre y cuando:

- I. Lo solicite expresamente el recurrente;
- II. Se admita el recurso;
- III. No se cause perjuicio al interés social o no se contravengan disposiciones de orden público;
- IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y
- V. Tratándose de créditos fiscales, el recurrente garantice su importe en cualquiera de las formas previstas por la legislación aplicable, cuando así lo acuerde discrecionalmente la autoridad administrativa.

Recibido el recurso por el superior jerárquico, le solicitará al inferior un informe sobre el asunto, así como la remisión del expediente respectivo en un plazo de cinco días.

En un plazo de tres días, contados a partir de la recepción del informe, el superior jerárquico deberá proveer sobre la admisión, prevención o desechamiento del recurso, lo cual deberá notificársele al recurrente personalmente. Si se admite el recurso a trámite, deberá señalar en la misma providencia la fecha para la celebración de la audiencia de Ley en el recurso.

Esta audiencia será única y se verificará dentro de los diez días subsecuentes.

La audiencia tendrá por objeto desahogar las pruebas admitidas, así como recibir los alegatos.

La autoridad administrativa deberá emitir la resolución al término de la audiencia o dentro de los diez días siguientes a la celebración de ésta.

La resolución expresa que decida el recurso planteado, deberá contener los siguientes elementos:

- I. El examen de todas y cada una de las cuestiones hechas valer por el recurrente, salvo que una o algunas sean suficientes para desvirtuar la validez del acto o resolución impugnado;
- II. El examen y la valoración de las pruebas aportadas;
- III. La mención de las disposiciones legales que la sustenten; y
- IV. La expresión en los puntos resolutivos, de la reposición del procedimiento que se ordene, los actos o resoluciones cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare, los términos de la modificación del acto o resolución impugnado, la condena que en su caso se decrete y, de ser posible los efectos de la resolución.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o reponer el procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de quince días contados a partir de que se notifique dicha resolución.

La autoridad administrativa encargada de resolver el recurso podrá:

- I. Declararlo improcedente o sobreseerlo;
- II. Confirmar el acto o resolución impugnado;
- III. Declarar la nulidad del acto o resolución impugnado; y
- IV. Modificar u ordenar la modificación del acto o resolución impugnado o dictar u ordenar la expedición de uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente; u ordenar la reposición del procedimiento administrativo.

El órgano administrativo deberá resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo del recurso aunque no hayan sido alegados por los interesados. No obstante, la resolución será



congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial.

La autoridad deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta aunque los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar y motivar su resolución y precisar el alcance de la misma.

Cuando haya de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá en conocimiento a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estimen procedentes.

Contra la resolución que recaiga al recurso de inconformidad procede su impugnación ante la autoridad jurisdiccional.

El Código nos establece los diversos medios de impugnación que se puede utilizar, sin embargo en su Artículo 134 nos establece:

Las disposiciones relativas al procedimiento administrativo no serán aplicables a las materias electoral, fiscal, laboral, **así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales**, y a los organismos autónomos, los que se regirán por sus propios ordenamientos legales.

### **3.4. Juicio Contencioso Administrativo**

#### **3.4.1. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato**

##### **3.4.1.1. Naturaleza y Competencia del Tribunal**

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato es un órgano autónomo, de control de legalidad, dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones en todo el territorio estatal.<sup>95</sup>

El Tribunal tiene a su cargo, dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Estado y los particulares, así como conocer de los actos y resoluciones administrativas dictadas por los Ayuntamientos.<sup>96</sup>

En segunda instancia, conocerá de las resoluciones que pongan fin al proceso administrativo municipal. Asimismo, de los acuerdos dictados por los Juzgados

---

<sup>95</sup> LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Art.2°

<sup>96</sup> LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Art 3°

Administrativos Municipales, que concedan, nieguen o revoquen la suspensión.

Tiene misión impartir y procurar justicia administrativa en el estado de Guanajuato contribuyendo al estado de derecho.

Su visión es ser un Tribunal que genere confianza en la sociedad del estado de Guanajuato, al impartir justicia administrativa, pronta, completa e imparcial; y ser reconocido a nivel nacional e internacional.

Sus valores son:

- **Justicia:** Actuar con apego a la legalidad y equidad, en los asuntos de su competencia.
- **Imparcialidad:** Actuar, juzgar y proceder con rectitud, sin un designio anticipado a favor o en contra de alguien.
- **Probidad:** Es la rectitud de ánimo y la integridad en el actuar.
- **Responsabilidad:** Capacidad de asumir con seriedad y formalidad la realización y logro de sus actividades.

#### **3.4.1.2. Integración y atribuciones de Tribunal**

El Tribunal se integrará por Magistrados Propietarios y, en su caso por supernumerarios, designados en los términos del Artículo 63 fracción XXI de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y funcionará en Pleno o en Salas Unitarias.

El pleno del Tribunal se constituirá en Consejo Administrativo en los términos de esta Ley, para el ejercicio de las funciones administrativas.<sup>97</sup>

Contará además, con las unidades que prevén esta Ley y el reglamento interior,

El Tribunal tendrá las siguientes atribuciones:

- I. La impartición de justicia administrativa, a cargo del Pleno y las Salas;
- II. La de administración, que se ejercerá por el Consejo Administrativo; y
- III. La de procuración de justicia administrativa, la cual será realizada por la Unidad de Defensoría de Oficio.<sup>98</sup>

Los Magistrados durarán en su cargo siete años y podrán ser ratificados hasta por un periodo más.

---

<sup>97</sup> LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Art.5°

<sup>98</sup> LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GTO. Art.6°

Serán causa de retiro forzoso de un Magistrado, haber cumplido setenta y cinco años de edad o padecer de incapacidad física o mental para desempeñar el cargo.<sup>99</sup>

#### **3.4.1.2.1. Del pleno**

El Pleno del Tribunal se integrará por los Magistrados en funciones y será necesaria la presencia de la mayoría para que sesione válidamente.

Las sesiones ordinarias del Pleno del Tribunal se celebrarán en los días y horas que fije el reglamento interior del Tribunal.

El Pleno del Tribunal celebrará sesiones extraordinarias cuando sea convocado por el Presidente o lo solicite la mayoría de los Magistrados.

Las sesiones del Pleno del Tribunal serán públicas

Las resoluciones del Pleno del Tribunal se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados presentes en la sesión, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal; en caso de empate, se citará a una nueva sesión para su discusión y si persiste éste, el Presidente tendrá voto de calidad.<sup>100</sup>

Son atribuciones del Pleno del Tribunal:

I. Designar al Presidente del Tribunal;

II. Resolver los recursos contra las resoluciones que dicten las Salas;

III. Calificar las recusaciones y excusas por impedimento de los Magistrados y, en su caso, designar al Magistrado que deba conocer del asunto; asimismo, de las excusas por impedimento del Secretario General de Acuerdos;

IV. Resolver las excitativas de justicia que promuevan las partes, designando en su caso al Magistrado que sustituya al que haya sido omiso en pronunciar sentencia o en formular los proyectos de resoluciones dentro de los términos que prevé esta Ley;

V. Llamar a los Magistrados Supernumerarios que deban suplir las ausencias de los Magistrados Propietarios;

#### **3.4.1.2.2. Del Presidente**

El Presidente del Tribunal durará en su cargo dos años y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato. La elección se hará por el Pleno en la primera sesión del mes de enero que corresponda.

---

<sup>99</sup> LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GTO. Art.7°

<sup>100</sup> LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GTO. Art.13-17.

En sus faltas temporales, que no excedan de quince días, será suplido, sucesivamente, por los demás Magistrados en el orden de su designación. En las faltas que excedan de dicho término y hasta por 6 meses improrrogables, el Pleno elegirá al Magistrado que deba sustituirlo; cuando la falta sea definitiva, se elegirá nuevo Presidente para concluir el periodo.

Son atribuciones del Presidente del Tribunal:

- I. Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades;
- II. Convocar y presidir el Pleno, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones;
- III. Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en las que consten las deliberaciones del Pleno y los acuerdos que dicte;
- IV. Convocar y presidir el Consejo Administrativo;
- V. Despachar la correspondencia del Tribunal;
- VI. Evaluar el funcionamiento de las Salas y dictar las medidas necesarias para su mejoramiento;
- VII. Expedir y reformar el reglamento interior del Tribunal;
- VIII. Hacer uso de los medios de apremio e imponer correcciones disciplinarias;
- IX. Aprobar los criterios jurídicos del Tribunal;
- X. Emitir opinión jurídica de iniciativas y proyectos sobre ordenamientos administrativos, a petición del Ejecutivo o del Congreso del Estado;
- XI. Aprobar el proyecto de presupuesto anual de egresos del Tribunal; y
- XII. Las demás que le señale esta Ley.
- XIII. Presentar la cuenta pública del Tribunal al Congreso del Estado; y
- XIV. Las demás que le señalen esta Ley y el reglamento interior del Tribunal.<sup>101</sup>

El Presidente del Tribunal, para el desempeño de las funciones que le corresponden, será auxiliado por:

- I. La Secretaría General de Acuerdos;
- II. La Unidad de Defensoría de Oficio;

---

<sup>101</sup> . LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Art.17 y 18

- III. La Dirección Administrativa;
- IV. El Instituto de la Justicia Administrativa;
- V. La Unidad de Acceso a la Información Pública; y
- VI. La Unidad de Control Interno.<sup>102</sup>

#### **3.4.1.2.3. De las Salas**

Las Salas del Tribunal son competentes para conocer, en primera instancia, de los procesos administrativos que se promuevan en contra de:

- I. Los actos y resoluciones jurídico-administrativos que las autoridades estatales dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;
- II. Las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales estatales en que, se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida ésta o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o cualquiera otra que cause un agravio en materia fiscal;
- III. Las resoluciones definitivas en materia de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios;
- IV. Las resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos administrativos celebrados con la Administración Pública Estatal, en los términos de las leyes respectivas;
- V. Los actos administrativos y fiscales estatales que impliquen una negativa ficta, configurándose ésta cuando las instancias o peticiones que se formulen ante las autoridades no sean resueltas en los plazos que la Ley o el reglamento fijen, o a falta de dicho plazo, en el de treinta días hábiles;
- VI. Las resoluciones administrativas y fiscales estatales favorables a los particulares;
- VII. Las sanciones administrativas dictadas por las autoridades estatales en contra de los miembros de las instituciones de seguridad pública, vialidad y de los agentes del Ministerio Público;
- VIII. Los actos y resoluciones jurídico-administrativos que los Ayuntamientos dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;
- IX. La declaratoria que emita la Comisión de Participación Ciudadana del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, sobre la improcedencia de la solicitud de

---

<sup>102</sup> LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Art.19

un proceso de plebiscito, referéndum o referéndum constitucional, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato; y

X. Los demás actos y resoluciones que señalen las disposiciones legales.

De igual forma conocerán de los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los términos que establece la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato.

En segunda instancia, conocerán de las resoluciones que pongan fin al proceso administrativo municipal. Asimismo, los acuerdos dictados por los Juzgados Administrativos Municipales, que concedan, nieguen o revoquen la suspensión del acto impugnado.<sup>103</sup>

Son atribuciones de las Salas del Tribunal:

I. Despachar su correspondencia;

II. Rendir ante la Presidencia del Tribunal, un informe mensual de labores, así como de las resoluciones emitidas;

III. Imponer las correcciones disciplinarias, así como hacer uso de los medios de apremio que procedan;

IV. Calificar las recusaciones y excusas por impedimentos de los Secretarios de Estudio y Cuenta, Proyectistas, Actuarios y Peritos y, en su caso, designar al que lo sustituya;

V. Ejecutar las resoluciones de amparo, en los términos de la Ley Federal correspondiente; y

VI. Las demás que le señalen esta Ley y el reglamento interior del Tribunal.<sup>104</sup>

Corresponde al Secretario General de Acuerdos del Tribunal:

I. Proyectar los autos de instrucción en los recursos;

III. Autorizar con su firma las actuaciones jurisdiccionales del Presidente;

III. Acordar con el Presidente lo relativo a las sesiones del Pleno;

IV. Dar cuenta de los asuntos en las sesiones del Pleno, tomar la votación de los Magistrados, levantar el acta respectiva y comunicar las decisiones que se acuerden;

---

<sup>103</sup> LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Art., 20

<sup>104</sup> LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE GUANAJUATO.. Art. 21.

- V. Tramitar la correspondencia del Tribunal que no corresponda al Presidente o a las Salas;
- VI. Autorizar con su firma las actuaciones del Pleno en unión del Presidente;
- VII. Expedir certificaciones de las constancias que obren en los expedientes a su cargo;
- VIII. Llevar el turno de los Magistrados que deban formular ponencias para resolución del Pleno y el registro de las sustituciones;
- IX. Recibir y procesar la información rendida por las Salas, elaborando gráficas estadísticas de las actividades jurisdiccionales del Tribunal;
- X. Tener bajo su responsabilidad y control el archivo general del Tribunal;
- XI. Revisar la recopilación de decretos, reglamentos y acuerdos administrativos publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado; y
- XII. Las demás atribuciones que les confieran esta Ley y el reglamento interior del Tribunal.<sup>105</sup>

Corresponde a los Secretarios de Estudio y Cuenta de las Salas:

- I. Autorizar con su firma las actuaciones de la Sala a la que estén adscritos;
- II. Proyectar los autos y acuerdos del proceso administrativo;
- III. Dar cuenta en las audiencias con los asuntos correspondientes;
- IV. Redactar las actas de las audiencias;
- V. Dar cuenta al Magistrado de las promociones que presenten las partes;
- VI. Expedir certificaciones de las constancias que obren en los expedientes bajo su cargo;
- VII. Suplir las faltas temporales del Secretario General de Acuerdos, en el orden que establezca el Presidente;
- VIII. Practicar las diligencias que les competan;
- IX. Turnar los asuntos para notificación al Actuario correspondiente;
- X. Asentar las ratificaciones de las representaciones que otorguen los particulares; y

---

<sup>105</sup> LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Art. 23.

XI. Las demás atribuciones que les confiera esta Ley y el reglamento interior del Tribunal.<sup>106</sup>

Corresponde a los Proyectistas:

- I. Formular los proyectos de las resoluciones definitivas e interlocutorias;
- II. Elaborar los proyectos para el cumplimiento de ejecutorias de amparo concedidos contra las sentencias definitivas y de las emitidas por el Pleno en el recurso de reclamación;
- III. Preparar proyectos de aclaración de sentencia;
- IV. Elaborar proyectos en los recursos de queja;
- V. Auxiliar en la formulación de los criterios del Tribunal; y
- VI. Las demás que les señalen el reglamento interior del Tribunal y les encomiende su superior jerárquico.<sup>107</sup>

Corresponde a los Actuarios:

- I. Notificar en tiempo y forma, las resoluciones recaídas en los expedientes que para tal efecto les sean turnados;
- II. Practicar las diligencias que les encomienden los Magistrados de la Sala de su adscripción por conducto del Secretario de Estudio y Cuenta;
- III. Levantar las actas correspondientes a las diligencias que practiquen; y
- IV. Las demás atribuciones que les confiera esta Ley, el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato y el Reglamento interior del Tribunal.<sup>108</sup>

#### **3.4.1.2.4. Del consejo Administrativo**

El Consejo Administrativo será presidido por el Presidente del Tribunal y contará además con un secretario técnico.<sup>109</sup>

Son atribuciones del Consejo Administrativo del Tribunal las siguientes:

- I. Aprobar los planes y programas de trabajo del Tribunal

---

<sup>106</sup> LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Art. 24

<sup>107</sup> LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Art. 25

<sup>108</sup> LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GTO. Art. 26

<sup>109</sup> LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Art. 26.



- II. Establecer las comisiones que estime convenientes para el adecuado funcionamiento del mismo y designar al Magistrado que deba integrarlas;
- III. Formular el proyecto del presupuesto anual de egresos del Tribunal, y someterlo al Pleno para su aprobación;
- IV. Aprobar la cuenta pública que deba presentar el Presidente del Tribunal al Congreso de Estado.
- V. Dictar las base generales de organización y funcionamiento de las unidades administrativas del Tribunal;
- VI. Nombrar al personal jurisdiccional y, a propuesta del Presidente, a los titulares de las unidades administrativas del Tribunal; asimismo, concederles licencias y acordar sus renunciaciones o remociones;
- VII. Aprobar las disposiciones generales para el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo del Tribunal;
- VIII. Aprobar las disposiciones generales para el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo del Tribunal;
- IX. Aprobar las disposiciones generales para la administración de los bienes muebles e inmuebles del Tribunal;
- X. Fijar las bases de la política informática y de información estadística que permitan conocer y planear el desarrollo del Tribunal;
- XI. Determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos del Tribunal, en los términos de las leyes aplicables y, en su caso, ordenar la investigación correspondiente;
- XII. Dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina del Tribunal;
- XIII. Aprobar las disposiciones generales para la supervisión y vigilancia de las funciones administrativas y recursos humanos, financieros y materiales del Tribunal;
- XIV. Cuidar el cumplimiento de las normas del servicio administrativo de carrera;
- XV. Designar, conceder licencias y remover al personal administrativo del Tribunal, previa opinión, en su caso, del Magistrado titular de la Sala a la que esté adscrito;

- XVI. Dictar las medidas generales relacionadas con el ejercicio del presupuesto de egresos del Tribunal;
- XVII. Publicar la revista del Tribunal;
- XVIII. Aprobar las propuestas que la Unidad de Control Interno someta a su consideración, para el mejor desempeño de las funciones del Tribunal;
- XIX. Evaluar el funcionamiento de las Salas y dictar las medidas necesarias para su mejoramiento; y
- XX. Las demás que se deriven de esta Ley y otros ordenamientos jurídicos <sup>110</sup>

Los defensores de oficio del Tribunal, deberán ser ciudadanos mexicanos, con título de licenciado en derecho, abogado o su equivalente académico, gozar de buena conducta y con un mínimo de dos años de práctica en materia administrativa. Asimismo deberán acreditar el haber aprobado un diplomado o una especialización en materia de derecho contencioso administrativo que ofrezca el Instituto de la Justicia Administrativa.

#### **3.4.1.2.5. De la Procuración de Justicia Administrativa**

Para la Procuración de la Justicia Administrativa en el Estado, el Tribunal contará con una Unidad de Defensoría de Oficio, como órgano técnico especializado, dotado de autonomía para el cumplimiento de sus funciones.

Los defensores de oficio serán nombrados por el Consejo Administrativo y sólo podrán ser removidos de su cargo por haber incurrido en responsabilidad administrativa o penal<sup>111</sup>  
Corresponde a los Defensores de Oficio, desempeñar las siguientes funciones:

- I. Desahogar las consultas en materia administrativa, que le sean formuladas por los particulares.
- II. Representar a los particulares en los procesos que se tramiten ante el Tribunal o ante los Juzgados Administrativos Municipales en los municipios donde no exista Defensoría de Oficio Municipal.
- III. Asesorar a los particulares en la formulación de las demandas y demás promocionales que incidan en la competencia del Tribunal o de los Juzgados Administrativos Municipales.
- IV. Vigilar la tramitación de los procesos en que intervengan; y

---

<sup>110</sup> LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GTO. Art. 28.

<sup>111</sup> LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GTO. Art. 29

- V. Las demás que se deriven de esta Ley y de su reglamento interior.

Los servicios del defensor de oficio serán gratuitos para el particular.

#### **3.4.1.2.6. De la Dirección Administrativa**

Corresponde a la Dirección Administrativa:

- I. Fungir como secretario técnico del Consejo Administrativo;
- II. Atender las necesidades administrativas del Tribunal
- III. Elaborar los proyectos de planes y programas de trabajo del Tribunal;
- IV. Elaborar el anteproyecto del presupuesto anual del Tribunal, en coordinación con el Presidente del Tribunal
- V. Ejecutar los acuerdos relacionados con el presupuesto de egresos del Tribunal;
- VI. Autorizar los acuerdos relacionados con el presupuesto de egresos del Tribunal;
- VII. Solicitar y controlar las ministraciones de recursos para el ejercicio del Presupuesto;
- VIII. Llevar a cabo los pagos correspondientes del Tribunal;
- IX. Llevar la contabilidad del Tribunal y elaborar los estados financieros;
- X. Elaborar la cuenta pública del Tribunal;
- XI. Tramitar los nombramientos, renunciaciones y licencias del personal;
- XII. Elaborar la nómina del personal de Tribunal y efectuar los pagos correspondientes con oportunidad;
- XIII. Integrar y mantener actualizados los expedientes del personal;
- XIV. Integrar y operar el plan anual de capacitación del personal administrativo del Tribunal y, en coordinación con el Instituto de la Justicia Administrativa, integrar el plan de capacitación del personal jurisdiccional;
- XV. Realizar la adquisición de bienes y materiales, así como la contratación de Servicios requeridos para el funcionamiento del Tribunal, en los términos de las leyes aplicables;

- XVI. Administrar los bienes muebles e inmuebles propiedad del Tribunal, así como su mantenimiento y reparación;
- XVII. Elaborar y proponer al Consejo Administrativo los convenios con terceros institucionales e instituciones bancarias y proveedores que se deriven de las atribuciones del Tribunal; y
- XVIII. Las demás atribuciones que les confieran el reglamento interior del Tribunal y las que le encomiende el Consejo Administrativo<sup>112</sup>

#### **3.4.1.2.7. Del Instituto de la Justicia Administrativa**

El Tribunal contará con el Instituto de la Justicia Administrativa, para realizar las funciones de formación, capacitación, especialización, actualización y desarrollo del personal jurisdiccional, a través de actividades de docencia, investigación, divulgación y promoción, además de la operación del servicio administrativo de carrera.

El instituto de la Justicia Administrativa contará con un Director nombrado por el Consejo Administrativo a propuesta del Presidente y para el cumplimiento de sus funciones y objetivos, dispondrá del personal administrativo de carrera.

El Instituto de la Justicia Administrativa contará con un Director nombrado por el Consejo Administrativo a propuesta del Presidente y para el cumplimiento de sus funciones y objetivos, dispondrá del personal administrativo que determine el presupuesto de egresos del Tribunal y con las coordinaciones que establezca el reglamento interior.<sup>113</sup>

#### **3.4.1.2.8. De la Unidad de Acceso a la Información Pública**

El Tribunal tendrá una Unidad de Acceso a la Información Pública, con las atribuciones que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato y el reglamento respectivo. Contará además, con el personal que prevea el presupuesto de egresos del Tribunal.<sup>114</sup>

#### **3.4.1.2.9. De la Unidad de Control Interno**

El Tribunal contará con una Unidad de Control Interno, para realizar las siguientes funciones:

- I. Vigilar y controlar el ejercicio del presupuesto de egresos, la administración del personal y de bienes muebles e inmuebles;

---

<sup>112</sup> LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GTO. Art. 33

<sup>113</sup> LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GTO. Art. 34 y 35.

<sup>114</sup> LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GTO. Art. 37

- II. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos del Tribunal, conforme a la Ley de la materia y, en su caso, requerir información adicional; y
- III. Realizar las investigaciones correspondientes, cuando se presenten quejas y denuncias en contra de los servidores públicos del Tribunal.<sup>115</sup>

El proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato o los Juzgados Administrativos Municipales es prácticamente sumario y se encuentra regulado en el Código de Procedimientos y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Cuando las leyes o reglamentos establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o promover directamente el proceso administrativo ante el Tribunal o los Juzgados.

Ejercitada la acción, no se podrá ocurrir a otro medio ordinario de defensa. (Art. 256)<sup>116</sup>

### **3.4.2. Definición del Juicio Contencioso Administrativo**

En consecuencia debe definirse como: un medio que tiene el gobernado para que un acto administrativo sea revisado por una autoridad diferente a la que lo ha emitido, a efecto que se determine la legalidad del mismo y consecuentemente la validez o invalidez del propio acto impugnado.

Andrés Serra Rojas siguiendo a Manuel J. Argañarás sobre el contencioso administrativo dice que el contencioso administrativo es el juicio o recurso que se sigue en unos sistemas, ante los tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos autónomos, sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la administración pública, por los actos ilegales de esta que lesionan sus derechos.

### **3.4.3. Naturaleza Jurídica de lo Contencioso Administrativo**

El origen del recurso o de la jurisdicción de lo contencioso administrativo surgió de la necesidad de que el propio órgano gubernamental demuestre a los administrados no solamente la legalidad de sus actos sino la legitimidad auténtica de los mismos, concibiendo la idea, que para justificarlos, podrían ser analizados por un organismo que no dependiera directamente de la administración y que sin embargo, fundara su acción en leyes, sin sujetarse al control del órgano jurisdiccional.

---

<sup>115</sup> LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GTO. Art. 38

<sup>116</sup> CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO. Art. 256.

El contencioso administrativo es un medio por el cual el particular, que considera que ha sido afectado por un órgano de la administración pública, por falta o indebida aplicación de una ley administrativa, puede acudir a los Tribunales Administrativos en la vía y términos que la ley de la materia establece a efecto de que los titulares de este Tribunal determinen si los órganos de la administración pública han incurrido en la violación aducida por el administrado y en caso afirmativo decretar la nulidad del acto motivo de litis.

#### **3.4.4 Partes en el Juicio Contencioso Administrativo**

El Artículo 250 y 251 del Código de Procedimientos y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, nos establece que las partes en el proceso administrativo son las siguientes:

**I. El actor;**

- a) Los particulares que sean afectados en sus derechos y bienes por un acto o resolución administrativa; y
- b) Las autoridades en aquellos casos en los que se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular que cause lesión al interés público;

**II. El demandado; y**

- a) Las autoridades que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto o la resolución impugnada;

La representación de las autoridades corresponderá al titular del órgano administrativo, quien podrá ser suplido, en su caso, por los servidores públicos a quienes las leyes o los reglamentos otorguen esa atribución.

- b) Los particulares a quienes favorezca el acto o la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

**III. El tercero:**

- a. aquél que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor.

#### **3.4.5. Causas de Improcedencia y Sobreseimiento**

Basándonos en lo establecido en el Artículo 261<sup>117</sup>, el proceso administrativo es **improcedente** contra actos o resoluciones:

- I. Que no afecten los intereses jurídicos del actor;
- II. Que se hayan consumado de un modo irreparable;

---

<sup>117</sup> CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO. Art. 261.

- III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por autoridad jurisdiccional, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto o resolución impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas;
- IV. Respecto de los cuales hubiere consentimiento expreso o tácito, entendiéndose que se da este último únicamente cuando no se promovió el proceso administrativo ante el Tribunal o los Juzgados, en los plazos que señala este Código;
- V. Que sean materia de un recurso o proceso que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o jurisdiccional;
- VI. Que sean inexistentes, derivada claramente esta circunstancia de las constancias de autos; y
- VII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

Las causales a que alude este precepto, serán examinadas de oficio.

Basándonos en el precepto 262 del Código de Procedimientos y Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Guanajuato, en el proceso administrativo procede el **sobreseimiento** cuando:

- I. El actor se desista de la demanda;
- II. Durante el proceso apareciere o sobreviniere alguna de las causas de Improcedencia a que se refiere el Artículo anterior;
- III. El demandante fallezca durante el proceso, si su derecho es intransmisible o si su muerte lo deja sin materia; y
- IV. La autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor.

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

### **3.4.6. El Proceso Administrativo**

#### **3.4.6.1. La Demanda**

La demanda deberá formularse por escrito y presentarse ante el Tribunal o Juzgado respectivo dentro de los treinta días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto o resolución impugnado o a aquél en que se haya ostentado sabedor de su contenido o de su ejecución, con las excepciones siguientes:

I. Cuando el interesado fallezca durante el término para la interposición de la demanda, el mismo se ampliará hasta por seis meses;

II. Cuando se demande la nulidad de un acto favorable al particular, las autoridades podrán presentar la demanda dentro del año siguiente a la fecha en que sea emitido el acto o resolución, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de un año del último efecto, pero los efectos de la sentencia en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular sólo se retrotraerán al año anterior a la presentación de la demanda; y

III. En caso de negativa ficta, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, mientras no se notifique la resolución expresa.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, si el actor tiene su domicilio fuera de la ciudad donde reside el Tribunal o Juzgado, en cuyo caso, se tendrá por presentada en la fecha que fue depositada en la oficina de correos.

El escrito de demanda expresará:

I. El nombre del actor o de quien promueva en su nombre; así como el domicilio para recibir notificaciones en el lugar de residencia del Tribunal o del Juzgado respectivo, o la dirección de correo electrónico y, en su caso, los autorizados para oír y recibir notificaciones;

II. El acto o resolución que se impugna y, en su caso, la fecha de su notificación o en la que se haya ostentado sabedor del mismo;

III. Las autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado;

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

V. La pretensión intentada en los términos del Artículo 255 de este Código;

VI. Los hechos que den motivo a la demanda;

VII. Los conceptos de impugnación del acto o resolución que se combate; y

VIII. Las pruebas que se ofrezcan

A la demanda se anexará:

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



II. Los documentos en que conste el acto o resolución impugnado, cuando los tenga a su disposición; o en su caso, copia de la solicitud no contestada por la autoridad;

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. La constancia de notificación del acto o resolución impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la misma o cuando hubiera sido por correo;

V. Las pruebas documentales ofrecidas; y

VI. El cuestionario para los peritos, cuando se ofrezca la prueba pericial, así como el pliego de posiciones cuando se ofrezca la confesional.

Cuando la demanda no reúna los requisitos que establece el Artículo 265 de este Código, o bien no se adjunten los documentos a que se refiere el Artículo anterior, el juzgador requerirá al actor para que en el término de cinco días, la aclare, corrija o complete, con el apercibimiento que, de no hacerlo, se tendrá por no presentada. Respecto de las pruebas documental, pericial y confesional se tendrán por no ofrecidas.<sup>118</sup>

#### **3.4.6.2. La Contestación de la Demanda**

Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. Si el demandado es autoridad, ésta deberá señalar la dirección de correo electrónico en la que se le realizarán sus notificaciones. La contestación de la demanda se podrá enviar mediante correo certificado con acuse de recibo, cuando el demandado tenga su domicilio fuera de la ciudad donde resida el Tribunal o Juzgado, en cuyo caso se tendrá por presentada en la fecha que fue depositada en la oficina de correos.

Cuando los demandados fueren varios, el término para contestar les correrá individualmente.

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 los medios de prueba rendidos o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el proceso no fuese señalada por el actor, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste.

El demandado en su contestación y, en su caso, en la contestación a la ampliación de la demanda, expresará:

---

<sup>118</sup> CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO. Artículos 263, 265, 266

- 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 proceso administrativo;
- 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 cómo ocurrieron, según sea el caso;
- IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación; y
- V. Las pruebas que ofrezca.

El demandado deberá acompañar a su contestación:

- I. Copias de la misma y de los documentos anexos para las demás partes y una más para el duplicado;
- II. Los documentos con los que acredite su personalidad;

En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los motivos ni los fundamentos de derecho del acto o resolución impugnado.

En caso de negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma, y de no hacerlo, el juzgador tendrá por confesados los hechos que la actora le impute de manera precisa a la demandada, salvo prueba en contrario.

En la contestación de la demanda o antes de que se dicte sentencia, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del actor o revocar el acto o resolución impugnado, así como sus efectos, debiendo acreditarlo ante el Tribunal o Juzgados.<sup>119</sup>

#### **3.4.6.3. De la Ampliación de Demanda y su Contestación**

El actor tendrá derecho a ampliar la demanda, dentro de los siete días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda, en los casos siguientes:

- I. Cuando se impugne una negativa ficta;
- II. Cuando en la contestación se sostenga que el juicio es improcedente por consentimiento tácito y el actor considere que la notificación del acto o resolución impugnado se practicó ilegalmente. En este caso, si al dictarse

---

<sup>119</sup> CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO. Artículos 279, 280 y 281

sentencia, se decide que tal notificación fue legalmente practicada y como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, se sobreseerá el juicio en relación con el acto administrativo combatido; y

- III. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del Artículo 282 de este Código, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

La contestación de la ampliación de la demanda deberá realizarse dentro de los siete días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.

Si no se produce en tiempo la contestación a la ampliación de la demanda o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor atribuya de manera precisa al demandado, salvo que por los medios de prueba rendidos o por hechos notorios resulten desvirtuados.<sup>120</sup>

#### **3.4.6.4. Audiencia y desahogo de pruebas**

Se admitirán toda clase de pruebas que tengan relación con los hechos controvertidos, excepto la confesional mediante absolución de posiciones de la autoridad. No se considerará comprendida en esta excepción, la petición de informes a los servidores públicos, respecto de hechos que consten en sus expedientes, archivos o registros.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado resolución. En este caso, se dará vista a los interesados para que en el plazo de cinco días expresen lo que a su derecho convenga.

Los autos en que se admita alguna prueba no son recurribles. Cuando la recepción de una prueba pueda ofender la moral, al prudente criterio de la autoridad, las diligencias respectivas serán reservadas<sup>121</sup>.

Contestada la demanda, su ampliación, en su caso, o transcurrido el plazo para contestarla, oficiosamente el Tribunal o el Juzgado respectivo señalará, si existen pruebas pendientes de desahogo, día y hora para la celebración de una audiencia, dentro de los veinte días siguientes, en la que se desahogarán las pruebas, salvo la inspeccional y la pericial que deberán desahogarse antes de la audiencia. En caso de no existir pruebas pendientes de desahogo, se citará a una audiencia de alegatos dentro de los tres días siguientes.

Abierta la audiencia, asistiendo o no las partes, se procederá a desahogar las pruebas testimonial y confesional, en su caso, y a recibir los alegatos por escrito, debiéndose dictar la sentencia que corresponda en la misma o dentro del plazo de diez días.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO. Artículos 284 y 285

<sup>121</sup> CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO. Art. 46.

<sup>122</sup> CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO. Arts. 286 y 287.

### 3.4.6.5. La Sentencia

La sentencia se ocupará exclusivamente de las personas, acciones, excepciones y defensas que hayan sido materia del proceso administrativo.

Las sentencias deberán contener:

- I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;
- II. La valoración de las pruebas que se hayan rendido;
- III. Los fundamentos legales en que se apoyan; y
- IV. Los puntos resolutivos.

Los **efectos** de la sentencia serán:

- I. Reconocer, total o parcialmente, la legalidad y validez del acto o resolución impugnado;
- II. Decretar, total o parcialmente, la nulidad del acto o resolución combatido y las consecuencias que de éstos se deriven;
- III. Decretar la nulidad del acto o resolución impugnado, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplir;
- IV. Modificar el acto o resolución impugnado;
- V. Reconocer la existencia de un derecho; y
- VI. En su caso, imponer la condena que corresponda.<sup>123</sup>

Se declarará que un acto o resolución es nulo, cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- I. Incompetencia del servidor público que lo haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva;
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, inclusive por la ausencia de fundamentación o motivación en su caso;
- III. Vicios en el procedimiento que afecten la defensa del particular;

---

<sup>123</sup> CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO. Art. 298, 299 y 300

- IV. Si los hechos que lo motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas, dejando de aplicar las debidas; o
- V. Cuando dictado en ejercicio de facultades discrecionales, no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiere dichas facultades.

El juzgador podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar el acto impugnado y la ausencia total de fundamentación o motivación en el mismo.

Serán declarados nulos los actos derivados de los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, que contravengan las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, y de las leyes que de una y otra emanen. Esta declaración sólo se referirá al acto en concreto, sin hacer una declaración general respecto de la disposición reclamada.

Sólo una vez puede pedirse la aclaración de sentencia y se promoverá ante quien hubiese dictado la resolución, dentro de los tres días siguientes de notificada ésta, señalando con toda precisión la contradicción, ambigüedad o confusión, cuya aclaración se solicite.

El juzgador resolverá dentro de los tres días siguientes, sin que pueda variar la sustancia de la resolución.

La resolución sobre la aclaración de una sentencia, se considerará parte integrante de ésta, no admitirá ningún recurso e interrumpirá el término para impugnarla.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO. Art. 302 a 304.

## **CAPÍTULO IV**

### **LA FIGURA DEL MINISTERIO PÚBLICO**

#### **4.1. Definición de Ministerio Público**

El Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, define al Ministerio Público 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."

Se denomina Ministerio Público a la fiscalía u órgano acusador, que como representante de la sociedad, monopoliza el ejercicio de la acción penal, en nombre del Estado, y busca se cumpla la voluntad de la Ley. En toda acción penal se le considera la parte acusadora, de carácter público, encargada por el Estado de exigir la actuación de la pretensión punitiva (castigo) en contra de quienes cometen ilícitos (delitos), y del resarcimiento o reparación del daño causado (si es posible).

Es un órgano con poder de mando, radicado en el Procurador, que se auxilia de órganos encargados de la investigación policiaca (AFI) y técnico-científica (peritos), para la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal.

Además interviene en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales de ausentes, menores e incapacitados, y como consultor y asesor de los Jueces y Tribunales.

El Ministerio Público es un órgano independiente frente al poder judicial y al poder ejecutivo, que se encarga de investigar los delitos denunciados (querrela) o de oficio, con base en pruebas. Desde que tiene conocimiento de un hecho delictivo inicia su investigación (carpeta de investigación), con lo que podrá o no ejercitar la acción penal en contra del indiciado (detenido) ante el órgano jurisdiccional correspondiente (Juzgado). De no existir denuncia, acusación o querrela, no podrá realizar su función.

Las conductas consideradas como delitos en México se encuentran reguladas por los códigos penales de cada una de las entidades federativas, el Código Penal Federal y las denominadas Leyes Especiales como la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; contra la Delincuencia Organizada; de Salud, entre otras

El Ministerio Público es la Institución que por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los Estados, tiene a su cargo la investigación y persecución

de los delitos, y le corresponde el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, sin perjuicio de aquellos casos en que lo puedan hacer los particulares.

El Ministerio Público dirigirá la investigación de los delitos y, para ese efecto, las policías actuarán bajo su conducción y mando, en términos de lo previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, las disposiciones aplicables y los protocolos de actuación que se establezcan al respecto.

#### **4.2. Antecedentes históricos del Ministerio Público**

Consideramos que para el estudio de cualquier organismo o institución se debe tomar en cuenta su origen y su evolución a través del tiempo con el fin de determinar si cumple adecuadamente con las funciones que le fueron encomendadas, atendiendo, con ello, las necesidades que demanda el momento histórico en que se vive.

El Ministerio Público, a la luz de la doctrina, es una de las instituciones en donde su origen es visto con gran especulación; algunos encuadran su nacimiento en la antigua organización jurídica de Grecia y Roma, en la Italia Medieval, y la corriente más predominante lo sitúa en el derecho francés.

Trataremos entonces de presentar una breve reseña histórica de la Institución del Ministerio Público y su adopción en México.

- I. Grecia.  
Sobre el antecedente más remoto, se habla de los *arcontes* de la antigua Grecia, magistrados que intervenían en los juicios y que tenían a su cargo la tarea de representar a los individuos que por algún motivo presentaban una reclamación en contra de sus semejantes.
- II. Roma.  
En esta época se habla de los *judices questiones*, los *curiosi stationari*, *irenarcas*, *advocati fisci* y los *procuratores caesaris*, mismos que tenían facultades policíacas y persecución de los criminales.
- III. Francia.  
En realidad, la institución del Ministerio Público, como existe actualmente, es producto de la monarquía francesa del siglo XIV. El procurador y el abogado del rey se crearon para la defensa de los intereses del príncipe (*pour la defense des interests du prince et de*). El procurador se encargaba de los actos del procedimiento y el abogado del litigio, en donde estuvieran en pugna los derechos del monarca o las personas que estaban bajo su protección (*gentes nostrae*). Estos funcionarios- como ya se mencionó- protegían inicialmente los derechos e intereses particulares del rey, con el fin, prácticamente, de aumentar

su tesoro; pero como en ocasiones tenían que actuar ante las jurisdicciones penales en determinados delitos, como el de “ traición al rey”- ya que se establecían penas como la multa y las confiscaciones de bienes-, su naturaleza fue cambiando hasta convertirse y organizarse como representantes, ya no del monarca sino del Estado, con objeto de asegurar el castigo del delito en nombre del interés social.

Durante la Revolución Francesa opera como un cambio, se encomiendan las funciones reservadas al procurador- y al abogado del rey- a comisarios del rey, así como a los acusadores públicos encargados de ejercitar la acción penal y de sostener la acusación en el juicio.

#### **4.2.1. El Ministerio Público en México**

En la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814 se estableció la organización de los tribunales y se tenía la existencia de dos fiscales letrados, uno para el ramo civil y otro para lo criminal, nombrados por el Congreso a propuesta del supremo gobierno.

Conforme a la Constitución de 1824, primera Constitución del México independiente, se crea la división de poderes. La Suprema Corte se establece con once ministros y un fiscal, equiparando su dignidad a los ministros.

Dentro de las leyes constitucionales de 1936 y las Bases Orgánicas de 1843, igualmente se estableció la existencia de un fiscal, pero con carácter de inamovible.

La Ley Lares de 6 de Diciembre de 1853 organiza al Ministerio Fiscal como institución del Poder Ejecutivo.

En la Constitución de 1857 se establece a la Suprema Corte con once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general; es la primera vez que se instituye la figura del Procurador General, distinguiéndola de la del fiscal. La figura del Ministerio Público, aunque ya se conocía, no se menciona en el texto aprobado. Al respecto, decía el Artículo 27 del proyecto de Constitución: “a todo procedimiento del orden criminal, debe proceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad. Según esto, el ofendido podía ir directamente ante la jueza de la causa ejercitando la acción- de la misma manera podía hacerlo el Ministerio Público.

En los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857 encontramos fuertemente arraigada la tradición democrática, y no se quiso instituir la figura del ministerio público por que se consideró que no debía privarse a los ciudadanos de su derecho de acusar, y que se le instituyese por un acusador público, y por qué daría lugar a grandes dificultades en la



práctica, originando embrollos en la administración de justicia, pues el juez, de esta forma, estaría obligado a que el Ministerio Público ejercitara la acción. Una opinión contraria es en el sentido de que es monstruoso que el juez, resulte ser, al mismo tiempo, parte y dirigente- a su arbitrio- de la marcha del proceso.

Se propuso que el ciudadano, al igual que el Ministerio Público, podía ejercitar la acción sin que significase que la institución tuviese el monopolio exclusivo de la acción penal. Esta propuesta fue rechazada porque no se quería privar al ciudadano de su derecho de acudir ante los tribunales, quebrantando con ello los principios filosóficos sustentados por el individualismo, según se dijo al final de la discusión.

En el Código de Procedimientos Penales de 15 de septiembre de 1894, en su Artículo 28, se menciona ya al Ministerio Público, definiéndolo como “una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de esta en los casos y por los medios que señalen las leyes”.

En el Código de Procedimientos Penales del 15 de septiembre de 1894, como en el anterior, se menciona al Ministerio Público, que actúa como un auxiliar del juez, y en el juicio actúa con el carácter de parte acusadora, pero sin disfrutar del monopolio del ejercicio de la acción penal, ya que también en el juicio intervenían el ofendido y sus causahabientes, considerados como parte civil.

En relación con la reforma constitucional del 22 de mayo de 1900, se suprimen de la composición de la Suprema Corte de Justicia al fiscal y al procurador general, siendo la primera vez que se menciona en el texto constitucional la denominación del Ministerio Público, aunque, como ya se dijo, en el Código Procesal Penal de 1880 ya se mencionada. Dice la citada reforma:

Artículo 91. La Suprema Corte de Justicia se compondrá de 15 ministros y funcionara en el tribunal pleno o en salas, de la manera que se establezca la ley.

Artículo 96. Se establecerán y organizaran 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 Republica que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo.<sup>125</sup>

El 12 de septiembre de 1903 se expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales, en las que se establece el Ministerio Público como un representante de la sociedad; asimismo, se faculta al Poder Ejecutivo Federal para nombrar a los funcionarios del Ministerio Público, al cual se le confieren como facultades las de intervenir en asuntos en que se afecte el interés público de los incapacitados y en el ejercicio de la acción penal.

---

<sup>125</sup> DÍAZ DE LEON, ALEJANDRO. BASES CONSTITUCIONALES DEL MINISTERIO PÚBLICO. Revista de Investigaciones Jurídicas, México, año 8, num 3, tomo I, p. 474

En cuanto a la ley Orgánica del Ministerio Público Federal, esta se expide el 16 de diciembre de 1908, y establece que el Ministerio Público Federal es una institución encargada de auxiliar a la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales, y de defender los intereses de la federación ante la Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de circuito. Se establece que el procurador general, así como los funcionarios del Ministerio Público, dependían inmediata y directamente del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaria de Justicia.

La institución del Ministerio Público, tal como la encontramos en la actualidad, se debe a los Artículos 21 y 102 de la Constitución Política de 5 de Febrero de 1917, en donde se reconoce el monopolio de la acción penal por el Estado, ya que la encomienda a un solo órgano: el Ministerio Público.

Con estas disposiciones se quita a los jueves la facultad que tenían de seguir de oficio todo proceso, con lo que se separa al Ministerio Público del modelo francés y de las funciones de policía judicial que antes tenía asignadas, pues se desvincula al Ministerio Público del juez de instrucción y lo organiza como un organismo autónomo e independiente del poder Judicial.

### **4.3. Principios Esenciales del Ministerio Público**

Los Principios esenciales que caracterizan al Ministerio Público son:

#### **Jerarquía o Unidad**

Por jerarquía o unidad se debe entender, las de mando que radica en el Procurador General, en quien residen las funciones del Ministerio Público. Las personas físicas que integran la institución se consideran como una prolongación del Titular, es decir son miembros de un solo cuerpo, bajo una misma dirección. "La unidad consiste en que haya una identidad de mando y dirección, en todos los actos que intervengan los funcionarios del Ministerio Público; las personas físicas que forman parte de la institución constituyen una pluralidad de funcionarios, pero su representación es única e invariable. Esto significa que todos los funcionarios que trabajan en lo mismo tienen idénticas facultades y funciones, están investidos del mismo poder; lo que cuenta es la función no la persona física que la desempeña, la que actúa no en nombre propio, sino como función del órgano instituido al que representa; en consecuencia, no es requisito que la persona investida con el carácter de Ministerio Público tantas veces como se requiera sin que por ello se afecten o invaliden los actos del anterior.

"Todo el Ministerio Público es una unidad de funciones, de facultades, de poderes y atribuciones propias de la Institución, aunque desde luego y no obstante que las mismas están fijadas por la ley, jerárquicamente corresponde el mando al superior o sea, al Procurador General de Justicia; habrá lógicamente diversidad de funcionarios, pero todas conforman una unidad congruente y armoniosa de funciones."

En nuestra legislación no se ha logrado la unidad absoluta de la Institución, ya que como lo dice Juventino V. Castro: ". en el campo federal existe un Ministerio Público Federal, bajo la dependencia del Procurador General de la República, y en materia común la institución tiene como jefe al Procurador de Justicia del Distrito Federal, o del Estado de que se trate; e igualmente existe un Procurador General de Justicia Militar."

### **Indivisibilidad**

El Ministerio Público es indivisible en virtud de que éste interviene en cualquier negocio de su competencia y actúa de una manera impersonal ya que representa siempre a una sola y misma persona en instancia: la sociedad o el estado. "De tal manera que aun cuando varios agentes intervengan en asuntos cada uno de ellos en ejercicio de sus funciones representa a la persona moral del Ministerio Público como si todos sus miembros obraran colectivamente. A la pluralidad de miembros corresponde la indivisibilidad de los Institutos: Unidad en la diversidad". Así tenemos que en nuestra legislación, uno es el agente del Ministerio Público que inicia la investigación y otro es el que consigna y sigue el proceso. "Estos representan en sus diversos actos a una sola institución y el hecho de separar a la persona física de la función específica que le está encomendada, no afecta ni menoscaba lo actuado. Esto se explica, en razón de que atendiendo lo dispuesto por la legislación, uno es el agente del Ministerio Público que inicia la investigación y otro es el que consigna y sigue el proceso.

### **Independencia**

La independencia del Ministerio Público estriba únicamente en cuanto a su jurisdicción ya que sus integrantes reciben órdenes del superior jerárquico, lo que no sucede con los órganos jurisdiccionales. "El hecho de que en México el Procurador de Justicia dependa del Ejecutivo, nada tiene que ver ni afecta su autonomía."

"Don Luis Cabrera, en el estudio presentado ante el Congreso Jurídico Mexicano de 1932, propone que el Ministerio Público Federal fuera designado por el Congreso de la Unión, ser inamovible y con la misma dignidad de los Ministros de la Suprema Corte. Asimismo, dice que debe ser independiente del Poder Ejecutivo y pagado dentro del presupuesto del Poder Judicial, e, independientemente de la institución del Ministerio Público, deberá de haber un Abogado o Procurador General de la Nación, dependiendo directamente del Poder Ejecutivo y con la categoría de Secretario de Estado, con las funciones de representante de la Federación cuando ésta fuese parte, y a las diversas dependencias del Ejecutivo cuando actúen como actores o demandados, y será igualmente consejero político del gobierno y jefe de los departamentos jurídicos de las diversas dependencias administrativas. Argumentó esto, diciendo que nuestra Constitución hace del Ministerio Público un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, ya que éste es el que nombra al Procurador General de la República, removible a su voluntad, y de la misma forma, es el Procurador el Consejero Jurídico del gobierno. Dicho en estos términos, no puede haber independencia mientras siga siendo el Procurador el encargado de llevar la voz y hacer cumplir los mandatos del Poder Ejecutivo."

Particularmente estoy a favor de que el Ministerio Público tenga la misma dignidad que el órgano jurisdiccional, puesto que es parte fundamental de la administración de justicia, (principalmente en materia penal) porque esta nace con la procuración de la misma, pero difiere en el sentido de que deje de pertenecer al Ejecutivo pues no es viable para la aplicación correcta del Derecho que pertenezca al Poder Judicial ya que una misma autoridad no debe ser juez y parte como lo fue hasta antes del nacimiento del Ministerio Público en nuestro país; independientemente de que sea pagado en el presupuesto correspondiente al Ejecutivo, su independencia no consiste en definir que poder debe pertenecer, su independencia más bien se refiere en cuanto a sus funciones y si estas son manipuladas por el ejecutivo es más bien por cuestiones de carácter eminentemente político y no por la dependencia de poderes pues esto igual puede suceder en cualquier otro poder.

### **Irrecusabilidad**

"Esto no implica que sus funcionarios, en lo particular, puedan y deban conocer indiscriminadamente de cualquier asunto que se someta a su consideración. Efectivamente, deben excusarse en los mismos supuestos en que han de hacerlo los juzgadores" Los agentes del Ministerio Público no son recusables, pero estos y los funcionarios de la Procuraduría deben excusarse del conocimiento de los asuntos en que intervengan cuando se dé alguna de las causas siguientes: tener parentesco con el indiciado o con el ofendido; tener interés económico o de cualquier naturaleza en el asunto; haber sido el funcionario demandado de algunas de las partes interesadas en el caso; haber dictado en el asunto una resolución concluyente en una instancia anterior; y haber emitido dictamen en relación con el mismo caso en otra instancia, o vía judicial del procedimiento.

### **El Ministerio Público es Insustituible**

En relación a este principio Marco Antonio Díaz de León dice: "El Ministerio Público no admite sustitución en sus funciones; ningún órgano del Estado, ni particular cual ninguno, pueden realizar sus actividades; de no ser él nadie puede ejercitar la acción penal, ni perseguir en la secuela del proceso, ni acusar, ni pretender punitivamente de manera directa e independiente ante el órgano jurisdiccional sin embargo, en la fase de sus actividad indagatoria, se permite a la policía judicial realizar funciones pertenecientes al Ministerio Público."

Desde luego, las reformas penales en nuestro país han venido a modificar de forma sustancial la manera en que se trabaja desde las fiscalías. La reforma a la Constitución Mexicana, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de Junio de 2008, no es la excepción.<sup>126</sup> Varias de sus disposiciones se refieren o afectan la forma de trabajo del Ministerio Público.

En lo que sigue nos vamos a limitar a enunciar brevemente uno de los cambios más importantes, que en referencia al Ministerio Público, trajo consigo la reforma de junio de 2008: la acción penal a cargo de particulares.

---

<sup>126</sup> Una descripción de la reforma y sus principales ingredientes puede verse en Carbonell, Miguel, Los juicios Orales en México, 3ª ed. México. Porrúa-UNAM-RENACE, 2011

La reforma al sistema penal mexicano atiende el problema del monopolio de la acción penal en manos del Ministerio Público, sobre la base de lo que indica el párrafo segundo del Artículo 21 de la Constitución Mexicana, cuando señala: “ 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.”<sup>127</sup>

No se trata de eximir al Ministerio Público de que cumpla con sus tarea constitucionalmente ordenada de investigar y perseguir la comisión de delitos ( Artículo 21, párrafo primero, constitucional), ni de banalizar la acción penal, de forma que termine sirviendo para solucionar pleitos entre vecinos o rencillas conyugales. De lo que se trata, más bien, es de ejercer directamente la acción penal por parte de los particulares, en los casos en que expresamente prevea la ley secundaria, sin perjuicio de que el Ministerio Público pueda intervenir en estos supuestos para salvaguardar el interés público, lo que contribuirá en forma importante a elevar los niveles de acceso a la justicia en materia penal. Por ello la reforma incluye la acción penal privada, como una opción de éstos en determinados delitos, y es precisamente su carácter optativo, en el caso de que el particular decida acudir ante el Ministerio Público, éste deberá ejercer acción penal en estos mismos delitos al igual que en los demás casos.

Esto es, que la razón por la que se decidió incorporar la figura de la acción penal privada en el proceso penal mexicano, fue para contribuir “en forma importante a elevar los niveles de acceso a la justicia en materia penal”, estimando que dicha intervención debería ser evidentemente excepcional y sólo en aquellos casos en que el interés afectado no sea general. A su vez en el mandato constitucional se establece, con respecto a la nueva figura, que será decisión del legislador al crear las leyes secundarias, el definir en qué delitos el particular podrá ser actor penal.

Tal es su caso en el estado de Guanajuato, en donde la Ley del Proceso Penal para el Estado de Guanajuato, establece:

“La acción penal particular se ejercerá ante el Juez de Control por la víctima o el ofendido en calidad de acusador particular, o por medio de apoderado con poder general con cláusula especial o poder especial para tal efecto, en los supuestos y términos establecidos en este ordenamiento. En lo que no se opongan le serán aplicables las reglas previstas para la acción penal pública.”<sup>128</sup>

Se podrá ejercer acción penal particular en los delitos de querrela, en los siguientes supuestos:

- I. Cuando el Ministerio Público determine el no ejercicio de la acción penal y no se interponga el recurso correspondiente; y
- II. Cuando la víctima u ofendido decidan acudir directamente ante el Juez de Control.

---

<sup>127</sup> CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Art. 21.

<sup>128</sup> LEY DEL PROCESO PENAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO. Artículo 398.

La víctima o el ofendido podrán optar por someterse a las reglas de la acción penal pública o por promover la acción penal particular, pero la presentación de la querrela impide el ejercicio de la acción penal particular de forma autónoma en términos de la fracción II de este Artículo.

En cualquier caso, el ejercicio de la acción penal particular extingue la acción penal pública.<sup>129</sup>

#### **4.4. Naturaleza Jurídica del Ministerio Público.**

En la doctrina este punto ha causado gran polémica, pues se pretende determinar si el Ministerio Público como órgano del Estado, tiene esencia administrativa o, judicial; han tratado, pues, de encuadrar su estructura en cualquiera de estas dos divisiones.

Se dice por una parte que es un órgano administrativo, ".porque el representante social no realiza funciones legislativas, ni tampoco jurisdiccionales; porque tal actividad por sistema y por mandato constitucional, compete tan solo al Tribunal. Que en tal virtud, por exclusión si el Ministerio Público no formula leyes, ni decide controversias, resulta que su naturaleza no puede ser otra que la de órgano administrativo."

"La presencia en el proceso en posición destacada del Ministerio Público respecto del Juez, debe ante todo llevar a excluir la identificación de la naturaleza jurídica de ambos sujetos. En otras palabras, si el Juez y el Ministerio Público ejerciesen las mismas funciones (a saber las funciones jurisdiccionales), no se explicaría la necesidad de una distinción de posiciones y de poderes; en particular, no se explicaría por qué la acción penal haya quedado en la posición estática, de quien no puede poner en movimiento el mecanismo procesal sin el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público.

"El Ministerio Público presenta un requerimiento: el cual, en primera instancia, es como una promoción de la acción penal y actos a ella correlativos, se reduce una mera demanda de decidir acerca de una notitia criminis; pero en la fase de las impugnaciones tiene un contenido específico, a saber, se presenta como una demanda de reforma o de anulación.

"Aun queriendo considerar el conjunto entero de funciones del Ministerio Público a través del prisma de la necesidad de orden técnico y dialéctico, se perfila siempre una distinción de funciones y de poderes entre el Ministerio Público y el Juez, que impide la subsunción de ambos en la jurisdicción."

Desde el punto de vista de las funciones a desempeñar, entonces no puede pertenecer al poder judicial puesto que no es su función aplicar la ley a un caso concreto.

"La gran diversidad de funciones que se le encomiendan a esa institución, como las de consejero Jurídico, Representante Jurídico de la Federación, fiel guardián de la legalidad, la defensa de los intereses patrimoniales del estado. De algún modo son facultades administrativas y justifican su dependencia al poder ejecutivo."

---

<sup>129</sup> LEY DEL PROCESO PENAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO. Artículo 399

En la doctrina italiana, algunos autores afirman que el Ministerio Público es un órgano administrativo, uno de estos es Guarneri quien establece que: El Ministerio Público es un órgano de la administración pública destinada al ejercicio de las acciones penales señaladas en las leyes y por tal motivo, la función que realiza bajo la vigilancia del Ministerio de Gracia, es de representación del Poder Ejecutivo en el proceso penal, y aunque de acuerdo con las leyes italianas forma parte del orden judicial sin pertenecer al Poder Judicial, en consecuencia, no atiende por sí mismo a la aplicación de las leyes, aunque procura obtenerla del Tribunal cuando y como lo exige el interés público; de manera que está al lado de la autoridad judicial como órgano de interés público en la aplicación de la ley. Los actos que realiza el Ministerio Público son de naturaleza administrativa, lo que justifica que se apliquen a ésta, los principios del derecho administrativo, tan es así que pueden ser revocables, comprendiéndose dentro de la propia revocación la modificación y sustitución de uno por otro.

Siracusa afirma que: El Ejecutivo está encargado de conservar el orden, de vigilar la seguridad pública, de asegurar a todo ciudadano la libertad en el ejercicio de los derechos: en suma a él compete velar por la plena ejecución de la ley. Si bien el Ministerio Público es un órgano administrativo, el poder ejecutivo no tiene ni debe tener ninguna injerencia en el ejercicio de la acción penal.

Por lo tanto existe una dependencia jerárquica del Ministerio Público hacia el Ejecutivo, es autónomo en sus funciones, no estando limitado por ningún poder del Estado, únicamente por la normatividad.

"En 1961 la Suprema Corte de Justicia negaba al Ministerio Público su carácter de autoridad administrativa, tesis que debe considerarse actualmente superada y entender que si es cierto que dicha institución actúa en el proceso, pero no lo es como autoridad que investiga los delitos que se le denuncian, y aún no decide si consigna al juez o archiva el asunto por falta de elementos para ejercitar la acción penal a su encargo. Y por supuesto el Ministerio Público que no actúa en cuestiones penales es siempre una autoridad administrativa, si bien tiene un margen muy específico de atribuciones."

Por otra parte Raúl Alberto Frosali, manifiesta: ".que dentro del orden judicial, según la etimología de la palabra judicial, debe entenderse todo aquello que se refiere al juicio y en consecuencia a la actividad jurisdiccional es por ese motivo judicial. Sigue diciendo Frosali, ".la actividad del Ministerio Público es administrativa, porque no es legislativa ni jurisdiccional, ni tampoco política pero amerita la calificación de judicial, porque se desenvuelve en un juicio."

Con esto Frosali opina que desde el punto de vista, del medio en que se desenvuelve el Ministerio Público, este pertenece al ámbito judicial.

Guillermo Colín Sánchez en relación a esto nos dice que no considera que Frosali este en lo justo, ".porque desde su punto de vista habría que considerar con tal carácter al procesado, a los testigos y demás personas que intervienen en el proceso lo cual es erróneo."

También cabe mencionar que si consideramos la naturaleza jurídica del Ministerio Público, desde este punto de vista, entonces, se está viendo al Ministerio Público como autoridad, una vez ejercitada la acción penal, lo que nos llevaría a otra tarea de gran discusión, lo cual trataremos detenidamente en un apartado posterior.

“El Ministerio Público dada su naturaleza y fines, carece de funciones jurisdiccionales éstas son exclusivas del juez, de tal manera que debe concretarse a solicitar la aplicación del Derecho, mas no a declararlo.”

La más reciente doctrina encabezada por Giuseppe Sabatini y Giuliano Vassalli, otorgan al Ministerio Público carácter de órgano jurisdiccional o de órgano perteneciente a la judicatura, al afirmar que: ".si la potestad judicial tiene por objeto el mantenimiento y la actuación del orden jurídico, como esta última abarca al poder judicial y éste a su vez a las otras actividades no jurisdiccionales comprendidas en el objeto indicado, de esta manera, los autores mencionados afirman que el Ministerio Público es un órgano judicial, pero no administrativo".

En la legislación mexicana no es posible concebir al Ministerio Público como un órgano jurisdiccional, porque no está facultado para aplicar la ley, ésta es una atribución exclusiva de la autoridad judicial, la ley Suprema en su Artículo 21 establece que: ". 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. La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial." <sup>130</sup> Claramente separa e independiza las funciones, estableciendo así la exacta y correcta aplicación de la ley.

Hay también quienes identifican al Ministerio Público como auxiliar de la autoridad judicial, debido a las actividades que realiza a través del procedimiento, ya que su actuación está encaminada a lograr el fin de la función jurisdiccional: La aplicación de la ley al caso concreto.

"En cierta forma es posible admitir que colabora con la actividad jurisdiccional a través de sus funciones específicas, porque en última instancia, estas obedecen al interés característico de toda la organización estatal. Para el fiel cumplimiento de sus fines, el estado encomienda deberes específicos a sus diversos órganos para que en colaboración plena y coordinada, mantengan el orden y legalidad, razón por la cual el Ministerio Público, lo mismo al perseguir el delito que al hacer cesar toda lesión jurídica en contra de los particulares, dentro de esos postulados, es un auxiliar de la función jurisdiccional para lograr que los jueces hagan actuar la ley."

Así tenemos que: "El Ministerio Público tiene una personalidad polifacética; actúa como autoridad administrativa durante la fase preparatoria del ejercicio de la acción penal, como sujeto procesal, como auxiliar de la función jurisdiccional ejerce tutela sobre menores e incapacitados y representa al Estado protegiendo sus intereses etc."

---

<sup>130</sup> CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Artículo 21.



#### **4.4.1. Función Ministerial**

La función ministerial recaerá en el Procurador, los Subprocuradores, los Directores Ministeriales, los Jefes de Zona y los Agentes y Delegados del Ministerio Público.

En el sistema a que se refieren los Artículos 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Constitución particular del estado, se ejercerá por el Ministerio Público Especializado en Justicia para Adolescentes.

La Procuraduría como encargada del despacho de los asuntos que se le confieren al Ministerio Público y al Procurador, deberá garantizar el estado de derecho velando por la exacta aplicación de la Ley, intervenir en representación del Estado y de la sociedad en los casos que le asignen las leyes, establecerá y operará estrategias de inteligencia en materia de investigación de los delitos, y promoverá la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, conforme a la normatividad aplicable.

El Ministerio Público constituye una Institución única e indivisible que ejerce sus atribuciones con respeto a las disposiciones constitucionales y legales correspondientes.

El Procurador General de Justicia intervendrá por sí o por conducto de los servidores públicos de las áreas derivadas de esta Ley y su reglamento.

#### **4.5. Competencia del Ministerio Público**

Iniciando en lo establecido por el Artículo 21 de la CPEUM, mismo que a la letra dice:

“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.

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....”<sup>131</sup>

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.

---

<sup>131</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Art. 21.

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.

En dicho precepto está establecida la figura del Ministerio Público, a la vez que en el Artículo 102 de la propia Constitución nos habla sobre la organización y atributos:

“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”

.... “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.”<sup>132</sup>

El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

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.

---

<sup>132</sup> CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Artículo 102.

#### **4.5.1. Ministerio Público de la Federación**

Jerárquicamente el Ministerio Público puede ser Federal o Local, y se encuentra encabezado por el Procurador General correspondiente, el cual será designado y removido libremente, por el presidente de la República si se trata de los procuradores de la República y del Distrito Federal, o por los gobernadores estatales, en el resto de los casos.

Tomando como base el Art. 21 y 102 Constitucional, nos remitimos a la ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, misma que a la letra nos establece:

*“Artículo 1: Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República les confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y las demás disposiciones aplicables.”<sup>133</sup>*

La Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, ejercerá sus atribuciones respondiendo a la satisfacción del interés social y del bien común. La actuación de sus servidores se regirá por los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos.

Al frente de la Procuraduría General de la República estará el Procurador General de la República, quien presidirá al Ministerio Público de la Federación.

El Procurador General de la República intervendrá por sí o por conducto de agentes del Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y las demás disposiciones aplicables.

#### **Corresponde al Ministerio Público de la Federación:**

- I. Investigar y perseguir los delitos del orden federal. El ejercicio de esta atribución comprende:

##### **A) En la averiguación previa:**

- a) Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito, así como ordenar a la policía que investigue la veracidad de los datos aportados mediante informaciones anónimas, en términos de las disposiciones aplicables;

- b) Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado en términos de lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales, en coordinación

---

<sup>133</sup> LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Artículo 1°.

con sus auxiliares y otras autoridades de los tres órdenes de gobierno, de conformidad con las disposiciones aplicables, los protocolos de actuación que se establezcan, y los convenios de colaboración e instrumentos que al efecto se celebren;

c) Ejercer la conducción y mando de las policías en la función de la investigación de los delitos, e instruirles respecto de las acciones que deban llevarse a cabo en la averiguación del delito y de sus autores y partícipes, en términos de lo dispuesto en el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

d) Ejercer sus facultades de investigación respecto de los delitos en materias concurrentes cuando las leyes otorguen competencia a las autoridades del fuero común, siempre que prevenga en el conocimiento del asunto, le solicite al Ministerio Público local la remisión de la investigación o se actualicen las

Hipótesis que para tal efecto se contemplen en ley;

e) Llevar a cabo las acciones necesarias para solicitar la reparación del daño correspondiente;

f) Obtener elementos probatorios para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como solicitar a particulares su aportación voluntaria y, cuando se requiera de control judicial, solicitar al órgano jurisdiccional la autorización u orden correspondientes para su obtención;

g) Tomar conocimiento de las detenciones que en flagrancia o caso urgente se lleven a cabo y que le deban ser notificadas, así como llevar un registro de las mismas y realizar las actualizaciones respectivas;

h) Llevar un registro con la identificación de las personas que intervengan en la cadena de custodia y de las autorizadas para reconocer y manejar los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito;

i) Cerciorarse de que se han seguido los procedimientos para preservar los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito; asentar cualquier violación a las disposiciones para la recolección, el levantamiento, preservación y el traslado de los mismos, y dar vista a la autoridad competente para efectos de las responsabilidades a que hubiere lugar;

j) Realizar el aseguramiento de bienes de conformidad con las disposiciones aplicables;

- k) Ordenar a la policía que brinde protección a personas respecto de las cuales exista un riesgo objetivo para su vida o integridad corporal por su intervención en procedimientos penales del orden federal, de conformidad con los acuerdos que para tal efecto emita el Procurador General de la República;
- l) Restituir provisionalmente a la víctima u ofendido en el goce de sus derechos, en los términos de las disposiciones aplicables;
- m) Solicitar al órgano jurisdiccional la prisión preventiva de los indiciados en términos de las disposiciones legales aplicables;
- n) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, la imposición del arraigo, la prohibición de abandonar una demarcación geográfica u otras medidas cautelares que resulten necesarias para asegurar el éxito de la investigación y evitar que el probable responsable se sustraiga de la acción de la justicia, la protección de personas o bienes jurídicos y el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte;
- ñ) Practicar las diligencias de cateo en términos de las disposiciones legales aplicables y de acuerdo con el mandamiento judicial correspondiente, para lo que podrá auxiliarse de la policía;
- o) Prestar apoyo a los particulares en la captación de las comunicaciones en las que éstos participen, cuando los mismos lo soliciten para su aportación a la averiguación previa o al proceso penal;
- p) En aquellos casos en que la ley lo permita, propiciar la conciliación de los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia;
- q) Determinar la incompetencia y remitir el asunto a la autoridad que deba conocerlo así como la acumulación de las averiguaciones previas cuando sea procedente;
- r) Determinar el ejercicio de la acción penal o la reserva de la averiguación previa, conforme a las disposiciones aplicables;
- s) Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:
1. Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;
  2. Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del indiciado;

3. La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;

4. De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;

5. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito por obstáculo material insuperable, y

6. En los demás casos que determinen las normas aplicables;

t) Acordar el no ejercicio de la acción penal y notificarlo personalmente al denunciante o querellante y a la víctima u ofendido;

u) Poner a disposición de la autoridad competente a los menores de edad que hubieren incurrido en acciones u omisiones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales federales;

v) Poner a los inimputables mayores de edad a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejerciendo las acciones correspondientes en los términos establecidos en las normas aplicables, y

w) Las demás que determinen las normas aplicables.

Cuando el Ministerio Público de la Federación tenga conocimiento por sí o por conducto de sus auxiliares de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad, lo comunicará por escrito y de inmediato a la autoridad competente, a fin de que resuelva con el debido conocimiento de los hechos lo que a sus facultades o atribuciones corresponda.

Las autoridades harán saber por escrito al Ministerio Público de la Federación la determinación que adopten.

En los casos de detenciones en delito flagrante, en los que se inicie averiguación previa con detenido, el agente del Ministerio Público de la Federación solicitará por escrito y de inmediato a la autoridad competente que presente la querrela o cumpla el requisito equivalente, dentro del plazo de retención que establece el Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **B) Ante los órganos jurisdiccionales:**

a) Ejercer la acción penal cuando exista denuncia o querrela, esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia.

Cuando se estime necesario atendiendo a las características del hecho imputado, a las circunstancias personales del inculpado, por razones de seguridad en las prisiones o por otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso, la acción penal se ejercitará ante un Juez de Distrito distinto al del lugar de la comisión del delito;

b) Solicitar las medidas cautelares que procedan, en términos de la legislación aplicable, así como la constitución de garantías para los efectos de la reparación del daño;

c) Poner a disposición de la autoridad judicial a las personas detenidas dentro de los plazos establecidos por la ley;

d) Aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, de la responsabilidad penal, de la existencia de los daños y perjuicios, así como para la fijación del monto de su reparación;

e) Solicitar la autorización u orden correspondientes para la obtención de cualquier elemento probatorio cuando para ello sea necesaria la intervención de la autoridad judicial, para acreditar el delito y la responsabilidad del inculpado, de conformidad con lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Penales y demás disposiciones aplicables;

f) Impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales;

g) Solicitar la restricción de las comunicaciones de los internos inculcados y sentenciados por delincuencia organizada, salvo el acceso a su defensor, y la imposición de medidas de vigilancia especial a los mismos, y

h) En general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables.

**C) En materia de atención y seguridad a la víctima o el ofendido por algún delito:**

a) Proporcionar asesoría jurídica a la víctima u ofendido e informarle de los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, cuando lo solicite, sobre el desarrollo del procedimiento penal;

b) Recibir todas aquellas pruebas que presente la víctima u ofendido, que considere que ayuden a acreditar el cuerpo del delito de que se trate, la probable responsabilidad del indiciado y la procedencia y cuantificación por concepto de reparación del daño, fundando y motivando la recepción o negativa de las mismas;

c) Ordenar la práctica de las diligencias conducentes en la investigación que soliciten la víctima o el ofendido o, en su caso, fundar y motivar su negativa;



d) Otorgar las facilidades para identificar al probable responsable y dictar todas las medidas necesarias para evitar que se ponga en peligro la integridad física y psicológica de la víctima u ofendido;

e) Informar a la víctima u ofendido que desee otorgar el perdón en los casos procedentes, el significado y trascendencia jurídica de dicho acto;

f) Dictar las medidas necesarias y que estén a su alcance para que la víctima u ofendido reciba atención médica y psicológica de urgencia. Cuando el Ministerio Público de la Federación lo estime necesario, tomará las medidas conducentes para que la atención médica y psicológica se haga extensiva a otras personas;

g) Solicitar a la autoridad judicial, en los casos en que sea procedente, la reparación del daño;

h) Solicitar a la autoridad judicial que el inculpado sea separado del domicilio de la víctima cuando se trate de delitos que pongan en peligro su integridad física o mental, así como otras medidas cautelares que sean procedentes;

i) Solicitar a la autoridad judicial dicte providencias para la protección a las víctimas u ofendidos y sus familiares, así como a los bienes, posesiones y derechos de dichas víctimas u ofendidos, cuando existan datos que establezcan la posibilidad de que se cometan actos de intimidación o represalias por parte de los probables responsables o por terceros relacionados con los mismos;

j) Ejercer las acciones que las disposiciones normativas en materia de extinción de dominio de bienes prevean a favor o en beneficio de las víctimas y ofendidos;

k) Promover la reserva de identidad y otros datos personales de la víctima u ofendido, cuando sean menores de edad; se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada, y en los demás casos que se considere necesario para su protección, y

l) Informar a la víctima o al ofendido menor de edad, que no está obligado a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos, las declaraciones respectivas se efectuarán conforme lo establezcan las disposiciones aplicables;

#### **D) En materia de Justicia Federal para Adolescentes:**

I. Realizar en cada asunto de su conocimiento, con motivo de la investigación y persecución de conductas tipificadas como delitos atribuidas a adolescentes, el análisis, el diagnóstico del caso, el plan de trabajo y la bitácora de las acciones de investigación;

II. Velar en todo momento, en los asuntos de su conocimiento, por el respeto, integridad, dignidad y estricto cumplimiento de los derechos y garantías de los adolescentes o adultos jóvenes sujetos a la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, así como de las víctimas u ofendidos de los hechos probablemente realizados por los adolescentes o adultos jóvenes;

III. Informar de inmediato al adolescente, a sus familiares y a su defensor su situación jurídica, así como los derechos que les asisten;

IV. Realizar lo conducente para que sea asignado al adolescente un defensor público federal para adolescentes desde el momento en el que sea puesto a su disposición;

V. Resolver dentro de los plazos y términos previstos en la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, la situación jurídica de los adolescentes que sean puestos a su disposición;

VI. Formular la remisión y poner inmediatamente a los adolescentes a disposición del Juez de Distrito Especializado para Adolescentes, en los casos en que resulte procedente;

VII. Procurar, en los casos de querrela necesaria, la conciliación entre el adolescente o adulto joven y la víctima u ofendido;

VIII. Garantizar que durante la fase de detención, no se mantenga al adolescente incomunicado ni se se coaccione, intimide, someta a torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes y que se satisfagan sus derechos a la alimentación y a la salud, así como los demás que apliquen a su situación;

IX. Dirigir personalmente las investigaciones que sean conducentes para formular el escrito de atribución de hechos;

X. Valorar los resultados de su investigación con el fin de determinar la posición del órgano respecto del caso;

XI. Formular el escrito de atribución de hechos;

XII. Realizar durante el procedimiento todas las actuaciones necesarias para la procuración de la justicia, incluyendo ofrecimiento de pruebas, formulación de agravios, alegatos e interposición de recursos;

XIII. Asesorar a la víctima o al ofendido durante la fase de investigación y juicio;

XIV. Solicitar la reparación del daño a la víctima u ofendido cuando proceda, y realizar todas las acciones tendientes a obtenerla; y

XV. Las demás que determine la ley.

**II.** Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas. En ejercicio de esta atribución el Ministerio Público de la Federación deberá:

a) Intervenir como parte en el juicio de amparo, en los términos previstos por el Artículo 107

constitucional y en los demás casos en que la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponga o autorice esta intervención;

b) Intervenir como representante de la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico. Esta atribución comprende las actuaciones necesarias para el ejercicio de la facultad que confiere al Procurador General de la República la fracción III del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tratándose de asuntos que revistan interés y trascendencia para la Federación, el Procurador General de la República deberá mantener informado al Presidente de la República de los casos relevantes, y requerirá de su acuerdo por escrito para el desistimiento;

c) Intervenir como coadyuvante en los negocios en que las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sean parte o tengan interés jurídico, a solicitud de la coordinadora de sector correspondiente. El Procurador General de la República acordará lo pertinente tomando en cuenta la importancia que el asunto revista para el interés público.

Las coordinadoras de sector y, por acuerdo de éstas, las entidades paraestatales, conforme a lo que establezca la ley respectiva, por conducto de los órganos que determine su régimen de gobierno, deberán hacer del conocimiento de la Procuraduría General de la República los casos en que dichas entidades figuren como partes o como coadyuvantes, o de cualquier otra forma que comprometan sus funciones o patrimonio ante órganos extrajeros dotados de atribuciones jurisdiccionales. En estos casos la Procuraduría General de la República se mantendrá al tanto de los procedimientos respectivos y requerirá la información correspondiente. Si a juicio del Procurador General de la República el asunto reviste importancia para el interés público, formulará las observaciones o sugerencias que estime convenientes,

d) Intervenir en las controversias en que sean parte los diplomáticos y los cónsules generales, Precisamente en virtud de esta calidad. Cuando se trate de un procedimiento penal y no aparezcan inmunidades que respetar, el Ministerio Público de la Federación procederá en cumplimiento estricto de sus obligaciones legales, observando las disposiciones contenidas en los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte;

**III.** Intervenir en la extradición, entrega o traslado de indiciados, procesados o sentenciados, en los términos de las disposiciones aplicables, así como en el cumplimiento de los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte;

**IV.** Requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno, y a otras autoridades, organismos públicos autónomos, incluso constitucionales, y personas que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de sus atribuciones.

Es obligatorio proporcionar los informes que solicite el Ministerio Público de la Federación en ejercicio de sus funciones. El incumplimiento a los requerimientos que formule el Ministerio Público de la Federación será causa de responsabilidad en términos de la legislación aplicable;

**V.** Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia.

**VI.** Ejercitar la acción de extinción de dominio y las atribuciones que le corresponden en el Procedimiento respectivo, de conformidad con la ley de la materia, y demás disposiciones aplicables;

**VII.** Atender las solicitudes de información sobre el registro de detenidos;

**VIII.** Conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública e intervenir en las acciones de coordinación que le correspondan para cumplir los objetivos de la seguridad pública, en términos de las disposiciones aplicables, y

**IX.** Las demás que las leyes determinen.<sup>134</sup>

**Corresponde a la Procuraduría General de la República:**

I. Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con la ley de la materia y demás disposiciones aplicables.

En el ejercicio de esta atribución el Procurador General de la República deberá:

a) Participar en las instancias de coordinación que correspondan en el ámbito de competencia de la Procuraduría General de la República, y dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones que se adopten en las mismas;

b) Ejercer las facultades que le confiere la ley por cuanto hace a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, y

c) Participar en los demás órganos del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

---

<sup>134</sup> LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Artículo 4°

II. Recabar, capturar, procesar, administrar y resguardar la información de los asuntos que conozca, utilizando dispositivos tecnológicos adecuados para alimentar las bases de datos correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en las normas jurídicas aplicables y los acuerdos del Procurador General de la República, así como consultar, analizar y explotar la información sobre seguridad pública contenida en dichas bases de datos;

III. Instrumentar y aplicar mecanismos de coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública y con otras instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios para la investigación de los delitos. En el ejercicio de esta función, las policías actuarán bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación;

IV. Establecer indicadores y procedimientos que sirvan para evaluar la actuación de la Procuraduría General de la República con la participación ciudadana en los términos del reglamento de esta ley y de conformidad con las normas aplicables en materia del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sin perjuicio de otros sistemas de evaluación que le sean aplicables;

V. Velar por el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos en la esfera de su competencia. En el ejercicio de esta atribución la Procuraduría General de la República deberá:

a) Fomentar entre sus servidores públicos una cultura de respeto a las garantías individuales y los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano y los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte;

b) Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de organismos internacionales de protección de derechos humanos cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano, conforme a las normas aplicables, y

c) Proporcionar información a la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando la solicite en ejercicio de sus funciones, siempre que no ponga en riesgo investigaciones en curso o la seguridad de personas;

VI. Participar en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en los términos que prevea la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables;

VII. Promover la celebración de tratados internacionales y acuerdos interinstitucionales en asuntos relacionados con sus atribuciones, así como vigilar su cumplimiento, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y las demás dependencias de la Administración Pública Federal involucradas;

VIII. Opinar y participar en los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias de su competencia;

IX. Establecer medios de información sistemática y directa a la sociedad, para dar cuenta de sus actividades. En todo caso se reservará la información cuya divulgación pueda poner en

riesgo las averiguaciones que realice el Ministerio Público de la Federación y mantendrá la confidencialidad de los datos personales, de conformidad con lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales y demás normas aplicables;

X. Orientar a los particulares respecto de asuntos que presenten ante el Ministerio Público de la Federación que no constituyan delitos del orden federal o que no sean de su competencia, sobre el trámite que legalmente corresponda al asunto de que se trate;

XI. Ofrecer y entregar recompensas en numerario, en un solo pago o en exhibiciones periódicas, a personas que aporten información útil relacionada con las investigaciones y averiguaciones que realice, así como a aquéllas que colaboren en la localización y detención de probables responsables de la comisión de delitos, en los términos y condiciones que mediante acuerdo determine el Procurador General de la República;

XII. Celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas para garantizar a los inculpados, ofendidos, víctimas, denunciantes y testigos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, la disponibilidad de intérpretes y traductores;

XIII. Emitir disposiciones para la recolección, el levantamiento, la preservación y el traslado de indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, y de los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los procedimientos y protocolos para asegurar su integridad;

XIV. Convocar y realizar reuniones periódicas con las autoridades fiscales federales, quienes estarán obligadas a participar, cuando así se los solicite la Procuraduría en las reuniones que al efecto se programen, para formularle sugerencias respecto de sus actividades, así como, de advertir o prevenir la comisión de cualquier acto ilegal en perjuicio de una persona o grupo de personas, o de proponerles se eviten perjuicios o se reparen los daños causados a éstos con su ilegal emisión, o por cualquier causa que la justifique. A tales reuniones podrán asistir, e intervenir, en compañía del personal de la Procuraduría, los síndicos, y representantes de colegios profesionales, grupos organizados de consumidores, sindicatos, cámaras empresariales y sus confederaciones y, en general, de grupos de contribuyentes legalmente constituidos, quienes habrán de acreditarse oportunamente ante la Procuraduría;

XV. Especializar a las y los agentes del Ministerio Público, peritos, policías federales ministeriales y en general al personal que atiende a víctimas de delitos, a través de programas y cursos permanentes en:

a) Derechos humanos y género;

b) La aplicación de la perspectiva de género en la debida diligencia, la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia de género y feminicidios;

c) Incorporación de la perspectiva de género en los servicios periciales;

d) Eliminación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres;

e) Los que se consideren pertinentes para la debida investigación y persecución de los delitos que son cometidos contra niñas y mujeres;

XVI. Crear un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de niñas y mujeres, que incluya la clasificación de los hechos de los que tenga conocimiento, lugar de ocurrencia y lugar de hallazgo de los cuerpos en caso de homicidio o feminicidio, características sociodemográficas de las víctimas y del sujeto activo, especificando su tipología, relación entre el sujeto activo y pasivo, móviles, diligencias básicas a realizar, así como las dificultades para la práctica de diligencias y determinaciones; los índices de incidencia y reincidencia, consignación, sanción y reparación del daño. Este registro se integrará a la estadística criminal y victimal para definir políticas en materia de prevención del delito, procuración y administración de justicia;

XVII. Elaborar y aplicar protocolos de investigación de delitos con perspectiva de género, primordialmente para la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, para la investigación de los delitos de feminicidio, contra la libertad y normal desarrollo psicosexual, la trata de personas y la discriminación.

XVIII. Crear una base nacional de información genética que contenga la información personal disponible de niñas y mujeres desaparecidas a nivel nacional; la información genética y muestras celulares de los familiares de las personas desaparecidas que lo consientan; la información genética y muestras celulares provenientes de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada.

La información integrada en esta base deberá ser resguardada y únicamente podrá ser utilizada para la confrontación de información genética entre cuerpos no identificados y personas desaparecidas;

XIX. Realizar las funciones que deriven de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables respecto de la constitución y administración de fondos que le competan, y

XX. Las demás que prevean otras disposiciones legales.<sup>135</sup>

### **Atribuciones indelegables del Procurador General de la República:**

I. Comparecer ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión en los casos y bajo las condiciones que establecen los Artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esas comparecencias deberá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, aquélla que conforme a la ley se encuentre sujeta a reserva y los datos confidenciales en términos de las normas aplicables;

II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables;

---

<sup>135</sup> LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Artículo 5°.

III. Formular petición a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conozca de los amparos directos o en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, de conformidad con el Artículo 107, fracciones V y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Denunciar las contradicciones de tesis ante el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia, así como ante los Plenos de Circuito; conforme a los procedimientos establecidos en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la Procuraduría General de la República, de conformidad con las disposiciones aplicables;

VI. Someter a consideración del Ejecutivo Federal el proyecto de reglamento de esta ley, así como el de las reformas al mismo, que juzgue necesarias;

VII. Presentar al Ejecutivo Federal propuestas de tratados internacionales en el ámbito de su competencia, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y las demás dependencias de la Administración Pública Federal involucradas;

VIII. Concurrir en la integración y participar en las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con las facultades que determina la ley de la materia;

IX. Celebrar convenios de colaboración con los gobiernos del Distrito Federal y de los estados integrantes de la Federación, de conformidad con el Artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como acuerdos interinstitucionales con órganos gubernamentales extranjeros u organismos internacionales, en términos de la Ley sobre la Celebración de Tratados;

X. Celebrar acuerdos, bases de colaboración, convenios y demás instrumentos jurídicos con Autoridades federales y con los gobiernos del Distrito Federal, de los Estados integrantes de la Federación y municipios, organismos públicos autónomos, incluso constitucionales, así como con organizaciones de los sectores social y privado;

XI. Crear consejos asesores y de apoyo que coadyuven en la solución de la problemática propia de las distintas actividades de la Procuraduría General de la República, y

XII. Las demás que prevean otras disposiciones aplicables.

Los servidores públicos que determine el reglamento de esta ley podrán emitir o suscribir Instrumentos jurídicos, de acuerdo con sus atribuciones, que faciliten el funcionamiento y operación de la Procuraduría General de la República, siempre que no sean de los previstos en el Artículo anterior.



El Procurador General de la República, así como los servidores públicos en quienes deleguen la facultad y los que autorice el reglamento de esta ley, resolverán en definitiva:

- I. El no ejercicio de la acción penal;
- II. La solicitud de cancelación o reclasificación de órdenes de aprehensión, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Penales;
- III. La formulación de conclusiones no acusatorias;
- IV. El acuerdo para el desistimiento total o parcial del ejercicio de la acción penal, por parte del Ministerio Público;
- V. Las consultas que agentes del Ministerio Público de la Federación formulen o las prevenciones que la autoridad judicial acuerde en los términos que la ley prevenga, respecto de la omisión de formular conclusiones en el término legal, de conclusiones presentadas en un proceso penal o de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculcado antes de que se pronuncie sentencia;
- VI. La infiltración de agentes para investigaciones en materia de delincuencia organizada, de conformidad con las disposiciones aplicables, y
- VII. Sobre la admisión de los elementos de prueba aportados o las diligencias solicitadas por la víctima u ofendido.<sup>136</sup>

#### **4.5.1.1. Bases de la Organización**

El Procurador General de la República ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría General de la República.

El Procurador General de la República emitirá los acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas necesarias que rijan la actuación de las unidades administrativas y órganos técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, de la Procuraduría General de la República, así como de agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial, oficiales ministeriales, visitadores y peritos.<sup>137</sup>

Para el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público de la Federación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y demás disposiciones aplicables, el

---

<sup>136</sup> LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Artículo 6 a 8°

<sup>137</sup> LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Artículo 9°

Procurador General de la República se auxiliará de:

- I. Subprocuradores;
- II. Oficial Mayor;
- III. Visitador General;
- IV. Coordinadores;
- V. Titulares de unidades especializadas;
- VI. Directores generales;
- VII. Delegados;
- VIII. Titulares de órganos desconcentrados;
- IX. Agregados;
- X. Agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial, oficiales ministeriales, visitadores y peritos, y
- XI. Directores, subdirectores, subagregados, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicas y administrativos, centrales y desconcentrados, y demás servidores públicos que establezca el reglamento de esta ley y otras disposiciones aplicables.<sup>138</sup>

Para el desarrollo de las funciones de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público de la Federación, se contará con un sistema de especialización y de coordinación regional y desconcentración, sujeto a las bases generales siguientes:

#### **I. Sistema de especialización:**

- a) La Procuraduría General de la República contará con unidades administrativas especializadas en la investigación y persecución de géneros de delitos, atendiendo a las formas de manifestación de la delincuencia organizada, así como a la naturaleza, complejidad e incidencia de los delitos federales;
- b) Las unidades administrativas especializadas actuarán en la circunscripción territorial que mediante acuerdo determine el Procurador, en coordinación con las demás unidades administrativas competentes, y
- c) Las unidades administrativas especializadas contarán con la estructura administrativa que establezcan las disposiciones aplicables.

En todos los casos en que el Ministerio Público de la Federación hubiere ejercido la facultad establecida en el párrafo quinto del Artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales se deberán agotar las diversas líneas de investigación relativas a la afectación, limitación o menoscabo del derecho a la información o de las libertades de expresión o imprenta.

Para los efectos del párrafo anterior, la unidad administrativa que conozca de los delitos cometidos en contra del derecho a la información, la libertad de expresión o de imprenta, tendrá pleno acceso a los datos, registros y actuaciones de la

---

<sup>138</sup> LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Artículo 10°

investigación de delitos relacionados con su ámbito de competencia, que se encuentren bajo el conocimiento de cualquier unidad administrativa de la Procuraduría General de la República.

## **II. Sistema de coordinación regional y desconcentración:**

a) La Procuraduría General de la República actuará con base en un sistema de coordinación regional y desconcentración, por conducto de unidades administrativas que ejercerán sus funciones en las circunscripciones territoriales que establezcan las disposiciones aplicables;

b) Las circunscripciones territoriales serán delimitadas atendiendo a la incidencia delictiva, las circunstancias geográficas, las características de los asentamientos humanos, el nivel poblacional, los fenómenos criminógenos y demás criterios que establezca el reglamento de esta ley;

c) Cada circunscripción territorial contará con las unidades administrativas que resulten necesarias para el cumplimiento de las funciones, de conformidad con las normas aplicables.

Las unidades administrativas a que se refiere el párrafo anterior se integrarán con agencias del Ministerio Público de la Federación, oficiales ministeriales y el personal necesario para el desempeño de sus funciones;

d) Las delegaciones serán órganos desconcentrados de la Procuraduría General de la República en las entidades federativas. Al frente de cada delegación habrá un delegado, quien ejercerá el mando y autoridad jerárquica sobre el personal que le esté adscrito.

Las delegaciones preverán medidas para la atención de los asuntos a cargo del Ministerio Público de la Federación en las localidades donde no exista agencia permanente;

e) Las unidades administrativas, delegaciones y demás órganos desconcentrados en cada circunscripción territorial atenderán los asuntos en materia de averiguación previa, ejercicio de la acción penal, reserva, incompetencia, acumulación, no ejercicio de la acción penal, control de procesos, amparo, prevención del delito, servicios a la comunidad, servicios administrativos y otros, de conformidad con las facultades que les otorgue el reglamento de esta ley y el acuerdo respectivo del Procurador General de la República;

f) La ubicación y los ámbitos territorial y material de competencia de las unidades administrativas y órganos desconcentrados en las circunscripciones territoriales, así como de las delegaciones, se determinarán por acuerdo del Procurador General de la República, atendiendo a los criterios señalados en el inciso b), y

g) El Procurador General de la República expedirá las normas necesarias para la coordinación y articulación de las unidades administrativas en cada circunscripción territorial con las áreas centrales, los órganos desconcentrados y las unidades especializadas, a efecto de garantizar la unidad de actuación y dependencia jerárquica del Ministerio Público de la Federación.<sup>139</sup>

**El personal de la Procuraduría General de la República** se organizará como sigue:

I. Los agentes del Ministerio Público de la Federación, los agentes de la Policía Federal Ministerial y los peritos, quedarán sujetos al Servicio Profesional de Carrera, salvo en los casos previstos en los Artículos 37 y 38, en los términos de los Artículos 21 y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del reglamento respectivo y demás disposiciones aplicables;

II. El personal de base deberá aprobar las evaluaciones de control de confianza, del desempeño y de competencias profesionales que establece esta ley y estará sujeto al sistema de profesionalización que establezcan las disposiciones aplicables. En caso de que resulten no aptos, se darán por terminados los efectos del nombramiento, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, y

III. Las funciones del personal distinto del ministerial, policial y pericial, así como del señalado en la fracción anterior, son de confianza para todos los efectos legales. Dicho personal estará sujeto a la evaluación de control de confianza, del desempeño y de competencias profesionales y al sistema de profesionalización que establezcan las disposiciones aplicables; en ningún caso será considerado miembro de los servicios de carrera, y los efectos de su nombramiento podrán darse por terminados en cualquier momento.

El reglamento de esta ley señalará los servidores públicos que, sin tener el nombramiento de agente del Ministerio Público de la Federación, por la naturaleza de sus funciones deban ejercer las atribuciones que correspondan a éste. Dichos servidores públicos quedarán comprendidos en la fracción III de este Artículo.

La Procuraduría General de la República contará con un sistema de profesionalización en el que deberá participar todo el personal de la misma, cuyas características estarán contenidas en el reglamento de esta ley y demás normas aplicables.

Además del cumplimiento de los requisitos que determine esta ley y demás normas aplicables, previo al ingreso a la Procuraduría General de la República, deberán consultarse los registros correspondientes del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>140</sup>.

El Procurador General de la República, para la mejor organización y funcionamiento de la Procuraduría General de la República, podrá delegar facultades, excepto aquellas que por

---

<sup>139</sup> LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Artículo 11

<sup>140</sup> LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Artículo 13

disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás ordenamientos aplicables, deban ser ejercidas por el propio Procurador General de la República. Asimismo, podrá adscribir orgánicamente las unidades y órganos técnicos, desconcentrados y administrativos que establezca el reglamento de esta ley y demás disposiciones aplicables.

Los subprocuradores, Oficial Mayor y Visitador General serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Procurador General de la República.<sup>141</sup>

Los subprocuradores, para suplir al Procurador General de la República, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, deberán cumplir con los mismos requisitos que para éste se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo la ratificación del Senado de la República.

El Oficial Mayor deberá cumplir los requisitos que establezca el reglamento de esta ley

Los coordinadores, titulares de unidad y de órganos desconcentrados, directores generales, delegados y agregados deberán reunir los requisitos que se establezcan en el reglamento de esta ley y demás disposiciones aplicables, y serán designados y removidos libremente por el Procurador General de la República.

Los agentes del Ministerio Público de la Federación, los agentes de la Policía Federal Ministerial y los peritos, serán nombrados y removidos de conformidad con lo dispuesto en el capítulo V de esta ley.

Los demás servidores públicos serán nombrados y removidos en los términos del presente ordenamiento, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Los oficiales ministeriales deberán cumplir los requisitos que establece el Artículo 23 y serán considerados servidores públicos de confianza en términos del Artículo 13, fracción III, de esta ley.

La Visitaduría General es el órgano de evaluación técnico-jurídica, supervisión, inspección, fiscalización y control de los agentes del Ministerio Público de la Federación, de los agentes de la Policía Federal Ministerial, de los oficiales ministeriales, de los peritos, y de los demás servidores públicos de la Procuraduría General de la República en lo que se refiere a las funciones que realicen como auxiliares del Ministerio Público de la Federación, así como de investigación de los delitos en que incurran, sin perjuicio de las facultades que correspondan al órgano interno de control en la Procuraduría General de la República, conforme a esta ley y demás disposiciones aplicables.

La Visitaduría General tendrá libre acceso a los expedientes, documentos e información que se encuentren bajo la autoridad de los agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial, oficiales ministeriales, peritos o demás auxiliares

---

<sup>141</sup> LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Artículo 14 y 15

del Ministerio Público de la Federación a quienes se realiza una visita, así como a las instalaciones correspondientes y la documentación, el equipo y los elementos que ahí se encuentren, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, su reglamento y los acuerdos relativos del Procurador General de la República.

Los servidores públicos de la Visitaduría General serán nombrados en los términos que determine el reglamento de esta ley, y desempeñarán las atribuciones que en el mismo se les confieran, así como en los acuerdos que emita el Procurador General de la República.

<sup>142</sup>

Son **auxiliares** del Ministerio Público de la Federación:

I. Directos:

- a) Los oficiales ministeriales;
- b) La Policía Federal Ministerial;
- c) La policía federal, en términos de lo dispuesto por el Artículo 21 constitucional, y
- d) Los servicios periciales.

II. Suplementarios:

- a) Los agentes del Ministerio Público del fuero común, las policías del Distrito Federal, de los estados integrantes de la Federación y de los Municipios, así como los peritos de las instituciones de procuración de justicia de las entidades federativas, en términos de las disposiciones legales aplicables y los acuerdos respectivos;
- b) El personal de la Procuraduría General de la República a que se refieren las fracciones II y III del Artículo 13 de esta ley;
- c) El personal del Servicio Exterior Mexicano acreditado en el extranjero;
- d) Los capitanes, patrones o encargados de naves o aeronaves nacionales, y
- e) Los funcionarios de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, en términos de las disposiciones aplicables.

El Ministerio Público de la Federación ordenará la actividad de los auxiliares suplementarios en lo que corresponda exclusivamente a las actuaciones que practiquen en su auxilio.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Artículo 19- 21.

<sup>143</sup> LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Artículo 22

Los oficiales ministeriales auxiliarán al Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezcan el reglamento de esta ley y los acuerdos que emita el Procurador General de la República.

En la investigación de los delitos, las policías actuarán bajo la conducción y el mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de lo dispuesto por el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las disposiciones aplicables y los protocolos de actuación que se establezcan al respecto.

El Ejecutivo Federal determinará las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que deban quedar sujetas a la coordinación de la Procuraduría General de la República, en cuyo supuesto serán aplicables a ésta las disposiciones que para las dependencias coordinadoras de sector establecen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y demás ordenamientos que resulten aplicables.

El Procurador General de la República o los servidores públicos en quienes delegue esta función, podrán autorizar al personal de la Procuraduría General de la República para colaborar con la policía federal en el ejercicio de sus funciones de investigación para la prevención de los delitos conforme con el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás normas aplicables, así como auxiliar a otras autoridades que lo requieran en el desempeño de una o varias funciones, que sean compatibles con las que corresponden a la procuración de justicia federal.

La colaboración y auxilio respectivos se autorizarán mediante la expedición del acuerdo correspondiente, tomando en cuenta los recursos y las necesidades de la Procuraduría General de la República.

El personal autorizado en los términos de este Artículo no quedará, por ese hecho, subordinado a las autoridades con quienes colabore o a las que auxilie.

De conformidad con los Artículos 21 y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las normas aplicables en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Procurador General de la República acordará con las autoridades locales competentes de los tres órdenes de gobierno la forma en que deban desarrollarse las funciones de auxilio local al Ministerio Público de la Federación.

Sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, cuando los agentes del Ministerio Público del fuero común auxilien al Ministerio Público de la Federación, recibirán denuncias y querellas por delitos federales, practicarán las diligencias de averiguación previa que sean urgentes, resolverán sobre la detención o libertad del inculpado, bajo caución o con las reservas de ley, y enviarán sin dilación alguna el expediente y el detenido al Ministerio Público de la Federación.

Los auxiliares del Ministerio Público de la Federación deberán, bajo su responsabilidad, dar aviso de inmediato a éste, en todos los casos sobre los asuntos en que intervengan con ese

carácter, haciendo de su conocimiento los elementos que conozcan con motivo de su intervención.<sup>144</sup>

Los servidores públicos de la Procuraduría General de la República y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la misma, están sujetos al régimen de responsabilidades a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de conformidad con lo dispuesto en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **4.5.2. Ministerio Público del Fuero Común**

Los delitos pueden ser del Fuero Común, y corresponde a aquéllos que afectan directamente a las personas; es decir, en los cuales el efecto del delito recae sólo en la persona que es afectada por la conducta del delinciente; como por ejemplo, las amenazas, los daños en propiedad ajena, los delitos sexuales, fraudes y abusos de confianza, homicidio, lesiones, robo en cualquiera de sus modalidades: a casa habitación, a negocio, a transeúnte, de vehículos, etc. Estos ilícitos son perseguidos por los Ministerios Públicos del Fuero Común, investigados por las procuradurías de justicia y juzgados por el Poder Judicial de cada una de las entidades federativas.

##### **4.5.2.1. Naturaleza del Ministerio Público del Fuero Común**

La Procuraduría General de Justicia es la Dependencia encargada del despacho de los asuntos que a la Institución del Ministerio Público le corresponden, de acuerdo a los Artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 y 81 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, 33 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 6 y 13 de la Ley Orgánica del Ministerio Público y otras leyes.

Artículos 81 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato y sus Municipios:

*“La Ley organizará al Ministerio Público, cuyos servidores serán nombrados y removidos por el Poder Ejecutivo. El titular del Ministerio Público será el Procurador General de Justicia, nombrado por el titular del Poder Ejecutivo, con la ratificación del Congreso del Estado. En tanto el Congreso apruebe el nombramiento, el titular del Poder Ejecutivo podrá designar un encargado de despacho, en los términos que establezca la Ley.”*

*El Ministerio Público contará con instituciones especializadas en la procuración de justicia para adolescentes, cuya estructura, atribuciones y funcionamiento se determinarán en la Ley.<sup>145</sup>*

---

<sup>144</sup> LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Artículo 23-29

<sup>145</sup> CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Artículo 81.



Artículo 8° de la Constitución Política del Estado de Guanajuato:

*“Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados..*

*El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la Ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.*

*El Estado podrá celebrar convenios con la Federación, otros estados y el Distrito Federal para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.*

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

*Corresponde al juez de ejecución, instaurar los procedimientos que se requieran para resolver sobre el otorgamiento de los beneficios y del tratamiento, a los internos sentenciados que tengan derecho a ellos, y las demás atribuciones que le confiere la Ley respectiva.*

*El trámite de ejecución de sentencias se regirá por los principios de legalidad, equidad, celeridad y real reinserción social del sentenciado.*

*Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la Ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de internos que requieran medidas especiales de seguridad.*

*Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias de internos que requieran medidas especiales de seguridad se podrán destinar centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a los internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la Ley.*

*La entrega de inculcados, procesados o sentenciados, así como el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos y productos del delito, atendiendo a la autoridad de la Federación, de cualquier entidad federativa o el Distrito Federal, se realizará*

*con la intervención de la Procuraduría General de Justicia del Estado, en los términos de los convenios de colaboración que para tal efecto se celebren.*<sup>146</sup>

Establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato

“**Artículo 33.** La Procuraduría General de Justicia es la institución encargada de ejercitar las atribuciones conferidas al Ministerio Público por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representar el interés de la sociedad y garantizar el estado de derecho; asimismo, le competen las funciones que la Constitución Política del Estado de Guanajuato le otorga y las demás que le confieran las disposiciones jurídicas aplicables.”<sup>147</sup>

Artículo 6 de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato:

“**Artículo 6.** Compete a la Procuraduría General de Justicia:

- I. Procurar justicia a través de la institución del Ministerio Público;
- II. Promover investigaciones de política criminal que permitan conocer la evolución del fenómeno delictivo, en los términos que establezca la normativa aplicable;
- III. Proponer políticas públicas de cultura de la legalidad y operar las de procuración de justicia;
- IV. Establecer y operar estrategias de inteligencia en materia de investigación de los delitos;
- V. Respetar en su actuación los Derechos Humanos;
- VI. Establecer, desarrollar y operar los mecanismos de selección, permanencia, profesionalización, especialización, retiro y vinculación de sus servidores públicos, en los términos de esta Ley;
- VII. Otorgar a la víctima o al ofendido del delito o de conductas tipificadas como tales, la atención médica, psicológica y asistencia social de urgencia, en términos de la normatividad aplicable;
- VIII. Promover la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, de conformidad con la normativa correspondiente; y
- IX. Las demás que le atribuyan las disposiciones jurídicas aplicables<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Artículo 8°

<sup>147</sup> LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Artículo 33.

<sup>148</sup> LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Artículo 6 °

#### **4.5.2.2. Atribuciones del Ministerio Público del Fuero Común**

Las atribuciones del Ministerio Público, para todos los efectos legales, podrán ejercerse por:

- I. El Procurador General de Justicia;
- II. Los Subprocuradores;
- III. Los Coordinadores y Subcoordinadores ministeriales, así como los Directores;
- IV. Los Agentes del Ministerio Público;
- V. Los que determine el reglamento de la presente Ley; y
- VI. Aquéllos servidores públicos a los que el Procurador mediante el acuerdo respectivo les confiera dichas atribuciones.

El Artículo 24 de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato nos establece que el Ministerio Público, para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, tiene las siguientes atribuciones:

- I. Recibir las denuncias o querellas que le sean presentadas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delitos;
- II. Investigar los hechos materia de la denuncia o querella;
- III. Ejercer la acción penal en la forma establecida en la Ley;
- IV. Procurar a la víctima o al ofendido del delito o de conductas tipificadas como tales, la atención médica, psicológica y asistencia social de urgencia, en términos de la normatividad aplicable;
- V. Aplicar los criterios de oportunidad, en términos de ley;
- VI. Propiciar, cuando proceda, mecanismos alternativos de solución de controversias;
- VII. Asegurar objetos, productos e instrumentos del delito y efectos de él, elementos materiales, indicios y toda evidencia física, así como dispositivos y medios de almacenamiento electrónicos y sistemas de información en general, que puedan constituir dato de prueba de la comisión del hecho punible, en términos de las disposiciones aplicables;
- VIII. Asegurar bienes, declarar su abandono y y participar en la disposición final de los mismos con las demás autoridades intervinientes, en los términos y plazos que establezcan las disposiciones aplicables;

IX. Dirigir y coordinar a la Policía Ministerial y otras policías en funciones de investigación, así como a los servicios periciales y a sus demás órganos auxiliares;

X. Implementar las medidas necesarias para la protección de los ofendidos, víctimas, testigos y en general a todos los sujetos que intervengan en el procedimiento penal;

XI. Solicitar, girar y dar seguimiento, en el ámbito de su competencia, a las medidas cautelares y a las de protección a personas;

XII. Ordenar registros de documentos y lugares que no requieran orden judicial e inspecciones de vehículos o personas y demás elementos que puedan constituir datos de prueba, en términos de las disposiciones aplicables;

XIII. Solicitar a la autoridad jurisdiccional las órdenes, diligencias y medidas necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones;

XIV. Solicitar a la autoridad judicial las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los inculpados al procedimiento penal;

XV. Intervenir en las etapas del procedimiento penal y formular las determinaciones que correspondan en los términos de la ley de la materia y de la presente;

XVI. Solicitar a la autoridad judicial las medidas necesarias para la asistencia a las víctimas o a los ofendidos del delito o de conductas tipificadas como tales, el restablecimiento del derecho y la reparación del daño a favor de éstos;

XVII. Interponer los medios de impugnación en los términos establecidos por la ley de la materia;

XVIII. Colaborar con la autoridad competente en su tarea de control del cumplimiento del régimen de reinserción y de respeto a las finalidades constitucionales de la pena y a los derechos de los sentenciados y sometidos a medidas de vigilancia, así como de las que deban ser aplicables a los adolescentes en conflicto con la ley;

XIX. Conocer los asuntos de jurisdicción concurrente con el fuero federal, atendiendo las disposiciones legales aplicables;

XX. Fijar caución a los inculpados en la forma y supuestos previstos por la legislación procesal penal;

XXI. Intervenir conforme a las leyes aplicables en los juicios civiles y de cualquier otra naturaleza;

XXII. Promover la extinción de dominio de bienes relacionados o vinculados con delitos, en los términos de la normativa aplicable;

XXIII. Calificar la detención y decretar la retención de los inculpados en términos de la legislación procesal penal; y

XXIV. Las demás que le asignen las disposiciones legales aplicables y de manera particular las previstas en la legislación procesal penal.

Son auxiliares del Ministerio Público en la investigación de los delitos:

I. La Policía Ministerial;

II. Los Servicios Periciales;

III. Las áreas de la Procuraduría, que apoyen en la investigación de los delitos; y

IV. Las instituciones de seguridad pública y de prevención del delito de los diversos órdenes de gobierno, en funciones de investigación.

Los órganos auxiliares, en ejercicio de la función investigadora de los delitos, actuarán bajo la conducción y mando del Ministerio Público.

El Ministerio Público Especializado en justicia para adolescentes contará con policías especializados en adolescentes, quienes estarán bajo su autoridad y mando inmediato.

#### **4.5.2.3. Obligaciones del Ministerio Público del Fuero Común**

La Procuraduría como encargada del despacho de los asuntos que se le confieren al Ministerio Público y al Procurador, deberá garantizar el estado de derecho velando por la exacta aplicación de la Ley, intervenir en representación del Estado y de la sociedad en los casos que le asignen las leyes, establecerá y operará estrategias de inteligencia en materia de investigación de los delitos, y promoverá la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, conforme a la normatividad aplicable.

Todo servidor público de la Procuraduría tendrá las siguientes obligaciones:

I. Actuar con diligencia para la pronta, plena y debida procuración de justicia;

II. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento e inutilización indebida de aquéllas;

III. Conducirse con el debido respeto y consideración hacia el público en general y personal de la Institución y observar en el ejercicio de sus funciones las debidas

reglas del trato; así como el respeto a los derechos humanos reconocidos y protegidos por el Estado Mexicano;

IV. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de su situación patrimonial;

V. Proporcionar en forma oportuna y veraz, la información solicitada por autoridad competente, así como por sus superiores jerárquicos;

VI. Mantener en buen estado los instrumentos, útiles y demás insumos que se le proporcionen para el desempeño del servicio, no siendo responsable por el deterioro causado por el uso normal o mala calidad de los mismos;

VII. Presentarse con puntualidad al servicio encomendado;

VIII. Utilizar los recursos que tenga asignados exclusivamente para el desempeño de su puesto o comisión, y de conformidad a los fines a que están afectos;

IX. Abstenerse de revelar injustificadamente los hechos o noticias de los que haya tenido conocimiento en el ejercicio de sus funciones;

X. Resarcir los daños ocasionados a los bienes de la Procuraduría, cuando sean producto de su responsabilidad, particularmente los que tenga bajo su resguardo con motivo de sus funciones;

XI. Resarcir el pago de la indemnización derivada de responsabilidad patrimonial, en los términos de la legislación aplicable;

XII. Presentar y aprobar las evaluaciones de control de confianza, del desempeño, así como de competencias profesionales que, en su caso, se le realicen;

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de algún asunto, cuando legalmente así deba hacerlo;

XIV. Cumplir con sus atribuciones con absoluta imparcialidad sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social o preferencia sexual;

XV. Asistir, aprovechar y acreditar la capacitación que reciba para el mejor desempeño de sus funciones; y

XVI. Las previstas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en lo que resulte conducente, en la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato y en otras disposiciones legales.

## **CAPÍTULO V**

### **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL FUERO COMÚN**

#### **5.1 Antecedentes**

Podemos señalar como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinado al Estado, en cualquiera de sus tres poderes, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios, obligada a apegar su conducta en los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia. La figura del servidor público trata de ser definida por los Artículos 108 Constitucional, 212 del Código Penal Federal y el Artículo 3° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Los principios a los que se debe apegar el actuar del servidor público se encuentran regulados por los Artículos 109, fracción III y 113 de la Constitución Federal, y en el Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Constitucionalmente los antecedentes de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México aparecen hasta 1982. Si bien, la Constitución de 1917 en su texto original estableció bajo el título cuarto la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, éste se abocó a las responsabilidades de tipo político, pero sobre todo penal, quedando de lado las de carácter administrativo.

En 1982, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, -el entonces presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos- instrumentó la política de “renovación moral”, realizando una reforma a la Constitución por medio de la cual se regularon las responsabilidades de los servidores públicos, mismas que se clasificaron en responsabilidad penal, política, administrativa y civil. Por lo que es en 1982 cuando se introduce y eleva a rango constitucional la responsabilidad administrativa como tal, a través del Artículo 1139 y se otorgan facultades al Congreso de la Unión para expedir las leyes en la materia con lo plasmado por el Artículo 109.

Como resultado de ésta reforma el 31 de diciembre de ese mismo año, se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esta ley, por un periodo de casi dos décadas, reglamentó los rubros contenidos en el Título IV que comprende los Artículos 108 al 114 de la Constitución, como son lo relativo a los procedimientos de juicio político (responsabilidad política), declaración de procedencia (responsabilidad penal), y dedicando el Título Tercero a la regulación de las responsabilidades administrativas.

Es el 13 de marzo de 2002 durante el mandato constitucional de Vicente Fox Quesada que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que la responsabilidad administrativa dejó de ser materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público. Por lo tanto, todas las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia de responsabilidad administrativa seguirán siendo aplicadas para dos casos:

- El primero señalado expresamente y que se entendería sería aplicable únicamente en el Distrito Federal.
- El segundo que se presta a interpretación, es el que se desprende de la disposición que señala que se derogan los Títulos primero, tercero y cuarto únicamente por lo que respecta al ámbito federal, por lo que se entiende que sigue rigiendo para el resto de la República o para cada una de las Entidades Federativas respecto a los sujetos establecidos en el párrafo tercero del Artículo 108 de la Constitución.

Haciendo esta aclaración, cabe señalar que posteriormente el 14 de junio de 2002, se publicó el decreto por el que se modificó la denominación del Título Cuarto y se adicionó un segundo párrafo al Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con ésta reforma se establece la responsabilidad patrimonial del Estado. Esta responsabilidad está íntimamente ligada con las otras responsabilidades ya que de la actividad administrativa irregular del Estado que cause daño a los particulares y requiera de indemnización, se pueden fincar otro tipo de responsabilidades a los servidores públicos que participen en dicha actividad.

## 5.2 Bases Constitucionales del Ministerio Público

Retomando los capítulos anteriores, mencionamos que la base constitucional de la figura del Ministerio Público inicia del Artículo 21, mismo que a la letra dice:

“**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.

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.”<sup>149</sup>

Recordando el contenido de las disposiciones que contempla la Constitución en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, a través del Artículo 113 que a la letra estipula:

---

<sup>149</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Artículo 21.



“Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de **salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones**; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.<sup>150</sup>

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del Artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados...

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

Del anterior precepto se derivan los lineamientos generales para dar contenido a la Ley que reglamente la materia y de los que destacan:

1. Las obligaciones que deberán cumplir los servidores públicos.
2. Los principios que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones -legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia-, y que de infringirse serán causa de fincamiento de responsabilidades de carácter administrativo.
3. Las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y que consisten en: suspensión, destitución, inhabilitación y sanciones económicas, las cuales se establecerán de acuerdo con las siguientes reglas:
  - Beneficios económicos obtenidos.
  - Daños y perjuicios patrimoniales causados.
  - No exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños causados.

Por otro lado el Artículo 109 otorga las facultades al Congreso de la Unión para expedir las leyes en la materia, de conformidad con la prevención contenida en su fracción tercera, que da origen a la aplicación de sanciones de tipo administrativo:

*“Artículo 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

*I. a II. ...*

---

<sup>150</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Artículo 113.

*III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”<sup>151</sup>*

Dicha disposición además de ser fundamento legal para la expedición de la ley, corrobora los principios o criterios que de ser incumplidos dan origen a la aplicación de una sanción de carácter administrativo.

El Agente del Ministerio Público al ser servidor público está sujeto a estas disposiciones.

Remitiéndonos a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios en su Artículo 2 nos establece:

*“Son servidores públicos los mencionados en los Artículos 122 y 126 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, así como todas aquellas personas que manejen, administren o apliquen recursos públicos estatales, municipales, o federales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con municipios; quienes deberán conducirse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Serán sujetos de responsabilidad administrativa y resarcitoria cuando incumplan las obligaciones o incurran en las conductas prohibidas señaladas en esta ley, así como aquéllas que derive...”*

Artículo 122 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato:

*“se reputarán como Servidores Públicos a los representantes de elección popular, a los Miembros del Poder Judicial, a los Funcionarios y Empleados del Estado y de los Municipios, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública, Estatal o Municipal, así como en los organismos a los que esta Constitución y la Ley otorguen autonomía quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

**“Artículo 126.** *Los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los miembros del Consejo del Poder Judicial, los titulares de las dependencias que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los miembros de los Ayuntamientos, los Consejeros Ciudadanos integrantes del Órgano Estatal de Dirección del Organismo Autónomo Electoral, a que se refiere el Artículo 31 de esta Constitución, los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Estatal Electoral, durante el tiempo de su encargo, sólo podrán ser juzgados por delitos intencionales del orden común que merezcan penas privativas de libertad, pero para ello es necesario que, previamente el Congreso del Estado, erigido en Jurado de Procedencia, lo declare así por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. “*

---

<sup>151</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Artículo 109.

El agente del Ministerio Público al ser integrante de la Procuraduría General de la Republica, está sujeto también a las disposiciones de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato, misma que en la disposición siguiente está establecida:

*“Artículo 100. Los servidores públicos de la Procuraduría estarán sujetos a responsabilidad administrativa, en los casos y en los términos establecidos en esta Ley y su reglamento, así como por la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios y demás disposiciones aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad de diversa índole a la que se hagan acreedores.*

### **5.3. Faltas de los Servidores Públicos de la Procuraduría**

Son faltas de los servidores públicos de la Procuraduría, las siguientes:

- I. Incumplir las obligaciones que establece el Artículo anterior;
- II. Realizar cualquier acto que cause la suspensión del servicio o implique abuso o ejercicio indebido del empleo, cargo o comisión que tiene encomendado;
- III. Incurrir en toda conducta que afecte negativamente los asuntos en los cuales se le dé la intervención legal correspondiente;
- IV. Desatender o retrasar injustificadamente la iniciación, tramitación o resolución de los asuntos a su cargo;
- V. La acumulación de tres o más retardos de forma consecutiva e injustificada, o cinco retardos injustificados en un periodo de quince días, al horario de servicio;
- VI. Faltar injustificadamente a sus actividades por más de tres días en un periodo de treinta o por tres días consecutivos;
- VII. Faltar a la verdad, en las solicitudes que presenten para la obtención de permisos o autorizaciones;
- VIII. Solicitar u obtener un beneficio indebido de autoridades, funcionarios, abogados litigantes o de cualquier otra persona, valiéndose de la condición de servidor público de Procuraduría;
- IX. Destruir, mutilar, ocultar o alterar expedientes o documentos que tengan a su cargo con motivo de su función;

- X. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto concreto de su conocimiento;
- XI. Incumplir o desatender injustificadamente los requerimientos que en el ejercicio de sus atribuciones, les formulen los superiores jerárquicos;
- XII. Incurrir dentro o fuera de sus actividades, en todo acto que demerite la imagen institucional o afecte intencionalmente el patrimonio de la Procuraduría;
- XIII. Otorgar indebidamente licencias, permisos o concesiones con goce parcial o total de sueldo;
- XIV. Desempeñar otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que las leyes aplicables le prohíban;
- XV. Autorizar el nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, cuando el funcionario conozca previamente del hecho que da lugar al impedimento jurídico;
- XVI. Solicitar, aceptar o recibir, durante el ejercicio de sus funciones por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o para su cónyuge, concubina o concubinario, o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte, y que procedan de cualquier persona física o moral vinculadas con las funciones del servidor público de que se trate, con la finalidad de hacer u omitir un acto lícito o ilícito relacionado con sus funciones;
- XVII. Incurrir en actos de violencia, injurias, agravios o malos tratos a sus superiores o inferiores jerárquicos o compañeros, así como contra el cónyuge, concubina o concubinario o los familiares de cualquiera de aquéllos, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio;
- XVIII. Abandonar injustificadamente el lugar de prestación del servicio encomendado;
- XIX. Ausentarse injustificadamente del lugar de prestación de servicios sin importar el periodo de tiempo transcurrido;
- XX. Inhibir la presentación de denuncias, querellas, quejas o solicitudes;
- XXI. Ostentar el cargo fuera del servicio, para fines propios o de terceros;
- XXII. Incumplir con las normas de carácter académico que rijan las capacitaciones, adiestramientos, profesionalización o cursos que sirvan para el mejor desempeño de sus actividades; y
- XXIII. Las demás que contemplan como tales la ley.

## 5.4. Naturaleza de la Responsabilidad

### Responsabilidad.

Desde el punto de vista etimológico la palabra responsabilidad es decir, responsum -en un sentido restringido responsable- significa el obligado a responder de algo o de alguien.

De acuerdo con el **Diccionario de la Lengua Española** la responsabilidad tiene las siguientes acepciones:

- “2. 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.
3. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible error en cosa o asunto determinado.
4. Der. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.”

**La Enciclopedia Jurídica Mexicana** establece que:

“Por responsabilidad puede entenderse la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos con independencia de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar.”

Como es de observarse los elementos que se distinguen en las anteriores definiciones son:

- Daño o perjuicio
- Obligación
- Reparación

Los servidores públicos son sujetos de responsabilidad por los actos u omisiones que realicen derivados de sus funciones. En México en materia de responsabilidades de los servidores públicos encontramos dentro del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuatro tipos de responsabilidades:

- Responsabilidad política
- Responsabilidad penal
- Responsabilidad civil
- Responsabilidad administrativa

### 5.4.1. Responsabilidad Penal

“Deber jurídico de sufrir la pena, que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una Acción u omisión típica, antijurídica y culpable.”

La responsabilidad penal aplicada a la materia de los servidores públicos es:

“Aquella en la que una vez que el Congreso de la Unión ha valorado la existencia y la gravedad de los actos u omisiones del servidor público y éstos tienen el carácter delictuoso se formula la declaración de procedencia en términos de lo que establece la LFRSP y la legislación penal respectiva.”

#### 5.4.2. Responsabilidad Civil

Para algunos juristas la responsabilidad civil se considera como:

“La obligación que tiene una persona de indemnizar los daños y perjuicios que le han causado”.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la siguiente tesis jurisprudencial corrobora lo anteriormente señalado:

Novena Época,  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
III, Abril de 1996  
Página: 128  
Tesis: P. LX/96  
Tesis Aislada  
Materia(s): Administrativa, Constitucional

#### RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los Artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: **A).- La responsabilidad política** para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; **B).- La responsabilidad penal** para los servidores públicos que incurran en delito; **C).- La responsabilidad administrativa** para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, **y D).- La responsabilidad civil** para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis

Ejecutoria:

1.- Registro No. 3578

Asunto: AMPARO EN REVISIÓN 237/94.

Promovente: FEDERICO VERA COPCA Y OTRO.

Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; III, Abril de 1996; Pág. 94

### **5.4.3. Responsabilidad Política o Constitucional**

De acuerdo con la Enciclopedia Jurídica Mexicana, la responsabilidad política:

“Es la que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad, en contra de los [servidores públicos] mencionados en el Artículo 110 de la Constitución.”

### **5.4.4 Responsabilidad Administrativa.**

“Es aquella en la que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”

## **5.5. Marco legal del procedimiento de Responsabilidad Administrativa**

El Art. 100 de la Ley Orgánica del Ministerio Público nos menciona:

“Los servidores públicos de la Procuraduría estarán sujetos a responsabilidad administrativa, en los casos y en los términos establecidos en esta Ley y su reglamento, así como por la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios y demás disposiciones aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad de diversa índole a la que se hagan acreedores.”

El procedimiento para determinar las responsabilidades y las sanciones aplicables a los servidores públicos de la Procuraduría se sujetará a lo dispuesto en esta Ley y su reglamento, así como por la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

### **5.5.1. Substanciación y resolución del procedimiento**

El procedimiento a que se refiere el Artículo anterior se substanciará por la Visitaduría General, cuyo titular emitirá y someterá a consideración del Procurador un dictamen proponiendo en su caso, la responsabilidad y la sanción correspondiente, para efectos de su resolución y respectiva aplicación, de conformidad con lo establecido en esta Ley y su reglamento.

Para el cumplimiento de lo previsto en el Artículo anterior, la Visitaduría General contará con visitadurías auxiliares, en los términos de la presente ley y su reglamento, atendiendo a la disponibilidad presupuestal.

Las visitadurías auxiliares contarán con las facultades que a la Visitaduría General le conceden esta ley y su reglamento, para la substanciación del procedimiento, con excepción de la emisión del dictamen de responsabilidad administrativa.

El procedimiento para proponer la responsabilidad y las sanciones aplicables al Visitador General y a los visitadores auxiliares, se substanciará por el área señalada en el reglamento de esta Ley, la que emitirá el dictamen respectivo para los efectos a que se refiere el primer párrafo de este Artículo.

### **5.5.2. Inicio del procedimiento**

El procedimiento de responsabilidad se iniciará por queja presentada por cualquier persona, denuncia formulada por servidor público de la Procuraduría o de oficio por orden del Procurador o del Visitador General, cuando tengan conocimiento de hechos u omisiones que puedan constituir responsabilidad administrativa, de conformidad con lo previsto en ésta y otras leyes, reglamentos o disposiciones aplicables.

A las quejas y denuncias deberán acompañarse las pruebas en las que se fundamenten o señalarse el lugar en donde se encuentren.

La iniciación del procedimiento de responsabilidad administrativa se comunicará al superior jerárquico inmediato del servidor público.

El quejoso o el denunciante, en ningún caso será parte en el procedimiento de responsabilidad administrativa.

### **5.5.3. Desechamiento de Quejas o denuncias**

Se desecharán de plano las quejas o denuncias notoriamente maliciosas o improcedentes, las quejas anónimas, así como a las que no se acompañen las pruebas respectivas, salvo que el quejoso o denunciante las anuncie señalando el lugar en donde se encuentren.



#### **5.5.4. Providencias o medidas provisionales**

Con independencia de si el motivo de la queja, la denuncia o del procedimiento oficioso, da o no lugar a la responsabilidad administrativa, el Procurador, a propuesta del sustanciador del procedimiento dictará, en su caso, las providencias o medidas provisionales para su atención, corrección o remedio inmediato.

Las providencias o medidas mencionadas deberán contener:

- I. Los hechos que se le atribuyen al servidor público;
- II. Las pruebas que hagan presumir su responsabilidad;
- III. La motivación y fundamento; y
- IV. La medida o medidas a tomar y el lapso o tiempo de su aplicación.

Entre las providencias y durante la sustanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa, el Procurador podrá ordenar la separación temporal del puesto sin goce de remuneración del servidor público.

Las medidas y providencias dictadas comenzarán sus efectos cuando así lo determine el Procurador y no prejuzgan sobre el resultado del procedimiento de responsabilidad administrativa.

#### **5.5.5. Procedimiento de Responsabilidad Administrativa**

El procedimiento administrativo persigue la tutela de los derechos subjetivos y los intereses jurídicos de los particulares, así como la protección de la legalidad y la justicia en el funcionamiento de la administración pública del Estado de Guanajuato y de sus municipios.

El procedimiento administrativo estará regido por los siguientes principios:

- I. Legalidad;
- II. Preeminencia del interés público y protección de los derechos e intereses de los particulares;
- III. Igualdad;
- IV. Proporcionalidad;
- V. Decisión;
- VI. Economía;

- VII. Previa audiencia;
- VIII. Publicidad;
- IX. Oficiosidad;
- X. Verdad material;
- XI. Eficacia;
- XII. Oportunidad; y
- XIII. Congruencia.

#### **5.5.5.1. Inicio de Procedimiento de Responsabilidad Administrativa**

El procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la Procuraduría, será el siguiente:

- I. Presentada la queja o denuncia o para instaurar de oficio el procedimiento, la Visitaduría General deberá emitir acuerdo de inicio o desechamiento; en caso de inicio, en el mismo acuerdo se ordenará dar vista al servidor público para que rinda un informe, dentro del término de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación de vista;
- II. El acuerdo en el que se ordena dar vista al servidor público deberá contener lo siguiente:
  - a) El nombre del servidor público contra quien se instaure el procedimiento;
  - b) La conducta que se le imputa y las disposiciones legales que se estimen violadas;
  - c) Las pruebas en que se fundan los hechos imputados, mismas que se anexarán en copia certificada al acuerdo de referencia, si obran por escrito;
  - d) El requerimiento para que nombre abogado que lo asista;
  - e) El señalamiento del término para que rinda el informe referido en esta ley con el que deberá ofrecer las pruebas que estime convenientes para su defensa;
  - f) El número de expediente, así como lugar y horario en el que puede ser consultado;
  - g) El señalamiento de la obligación del servidor público de indicar domicilio para oír y recibir notificaciones de su parte en el procedimiento, ubicado en la

residencia del sustanciador del procedimiento, bajo el apercibimiento que de no hacerlo las subsecuentes, aún las de carácter personal, le serán hechas por lista que se fije en los estrados de la Visitaduría General o de la visitaduría auxiliar que le corresponda;

h) El fundamento y motivación de la vista; y

i) El nombre, cargo y firma de la autoridad que ordenó la vista, así como la fecha y el lugar donde se emitió.

III. La notificación del acuerdo indicado en la fracción que antecede se realizará de manera personal en el lugar de adscripción del servidor público denunciado y de no encontrarlo, en el último domicilio por él registrado ante la Procuraduría o de manera directa si acudiera a las instalaciones de la Visitaduría General o de sus auxiliares;

IV. Al rendir el informe el servidor público deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que se le atribuyen, afirmándolos o negándolos, señalando aquellos que no le sean propios o que ignore y refiriéndose a los mismos como considere que tuvieron lugar. Si el servidor público no rindiera el informe o lo hiciera después de vencido el plazo otorgado, se le tendrá por negando los hechos u omisiones que se le imputan.

Si del informe que rinda el servidor público se desprende alguna causa de notoria improcedencia, se procederá a decretar el sobreseimiento;

V. Con el informe al que se refieren las fracciones anteriores, el servidor público ofrecerá las pruebas que estime convenientes para su defensa. Se admitirán las pruebas previstas por el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato siempre que se justifique la necesidad e idoneidad de las mismas. La Visitaduría General, cuando lo estime indispensable para la investigación de la verdad, podrá llamar a declarar a servidores públicos, quienes de preferencia rendirán su testimonio por escrito;

VI. La Visitaduría General podrá solicitar cualquier aclaración al servidor público imputado o a quienes presenten la queja o denuncia, o agregar al procedimiento las demás pruebas que a su juicio tengan por objeto dilucidar los hechos o calificar la gravedad de la falta. En este caso, se deberá notificar al servidor público, sobre la recepción de los nuevos elementos de prueba agregados al expediente, para que alegue lo que a su interés convenga, pueda objetarlos u ofrecer nuevas probanzas favorables para su defensa, siempre y cuando éstas sean de las reconocidas por esta ley y tengan relación inmediata con los hechos contenidos en los medios probatorios de referencia. Si el servidor público en términos de lo dispuesto en esta fracción ofrece nuevas pruebas habiéndose desahogado la audiencia a que se refiere la fracción siguiente, la Visitaduría General deberá fijar fecha y hora para la recepción de aquéllas en diligencia especial;

VII. Recibido el informe o vencido el plazo para su rendición, la Visitaduría General acordará sobre su recepción o sobre la no presentación del mismo. En el primer supuesto

proveerá sobre la admisión o desechamiento de las pruebas ofrecidas. Cuando no se rinda el informe, la Visitaduría General acordará que no existen pruebas por verificar. En todo caso el acuerdo contendrá la orden de citar a una audiencia en la que, si existen, se desahogarán las pruebas admitidas y se rendirán alegatos, la cual deberá celebrarse dentro de los diez días hábiles que sigan a dicho proveído. A la audiencia deberá ser citado el servidor público, pero su ausencia no será motivo para diferir la celebración de la misma si obra constancia de la citación;

La autoridad podrá ordenar la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los hechos controvertidos o acordar la exhibición de cualquier documento, siempre que se estime necesario y sea conducente para el conocimiento de la verdad.

La autoridad podrá ordenar la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los hechos controvertidos o acordar la exhibición de cualquier documento, siempre que se estime necesario y sea conducente para el conocimiento de la verdad.

VIII. Concluido el desahogo o no existiendo probanzas que desahogar, el servidor público o su defensor presentarán por escrito o en forma oral sus alegatos, en caso de ausencia de éstos se les tendrá por expresando su deseo a no rendirlos;

IX. Una vez terminada la audiencia a que se refiere este Artículo, dentro de los diez días hábiles siguientes el Visitador General emitirá un dictamen proponiendo si existe o no responsabilidad y, en su caso, la sanción correspondiente, dando cuenta de ello al Procurador para efectos de su resolución y respectiva aplicación; y

X. La resolución se notificará personalmente al servidor público en el domicilio que tenga señalado en autos o, de ser el caso, por medio de lista que será publicada en los estrados de las instalaciones que ocupa la Visitaduría General.

#### **5.5.5.2. Pruebas**

Siguiendo lo establecido en el Artículo 109 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, el desahogo y la valoración de las pruebas se hará de conformidad a lo establecido en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Remitiéndonos al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se admitirán toda clase de pruebas que tengan relación con los hechos controvertidos, excepto la confesional mediante absolución de posiciones de la autoridad. No se considerará comprendida en esta excepción, la petición de informes a los servidores públicos, respecto de hechos que consten en sus expedientes, archivos o registros.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado resolución. En este caso, se dará vista a los interesados para que en el plazo de cinco días expresen lo que a su derecho convenga.

Los autos en que se admita alguna prueba no son recurribles. Cuando la recepción de una prueba pueda ofender la moral, al prudente criterio de la autoridad, las diligencias respectivas serán reservadas.

Los actos administrativos se presumirán legales; sin embargo, las autoridades administrativas deberán probar los hechos que los motiven cuando el interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

El Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato reconoce como medios de prueba:

I. La confesión;

II. Los documentos públicos y privados;

III. La pericial;

IV. La inspección;

V. La testimonial;

VI. La presuncional;

VII. Los informes de la autoridad;

VIII. Los mensajes de datos provenientes de los medios electrónicos en los términos de la Ley sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios; y

IX. Las fotografías y demás elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia

Las pruebas ofrecidas oportunamente, que no se hayan desahogado por causas independientes a la voluntad de los interesados, se desahogarán dentro del término de quince días, contados a partir de la notificación del auto que ordene su desahogo, salvo que la autoridad fije otro término atendiendo a la prueba.

La autoridad podrá ordenar la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los hechos controvertidos o acordar la exhibición de cualquier documento, siempre que se estime necesario y sea conducente para el conocimiento de la verdad.

Asimismo, en las diligencias la autoridad podrá interrogar sobre todos los hechos y circunstancias que sean conducentes a la averiguación de la verdad.

Al que niega sólo le corresponde probar, cuando:

- I. La negación envuelva la afirmación expresa de un hecho;
- II. Se desconozca la presunción legal que tenga a su favor el colitigante; y
- III. Se desconozca la capacidad.

El que funda su derecho en una regla general no necesita probar que su caso siguió la regla general y no la excepción; pero quien alegue que el caso está en la excepción de una regla general, debe probar que así es.

Sólo los hechos están sujetos a prueba; el derecho lo estará únicamente cuando se funde en leyes extranjeras o en jurisprudencia.

La autoridad ante quien se tramite un procedimiento o proceso, acordará sobre la admisión de las pruebas ofrecidas. Sólo podrá rechazar aquéllas que no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto o sean innecesarias.

Los hechos notorios pueden ser invocados por las autoridades, aunque no hayan sido alegados ni probados por los interesados.

Los terceros están obligados en todo tiempo a prestar auxilio a la autoridad en la averiguación de la verdad; en consecuencia, deben sin demora exhibir los documentos y cosas que tengan en su poder, cuando para ello fueren requeridos. La autoridad tiene la facultad y el deber de compeler a los terceros, por los medios de apremio que establece este Código, para que cumplan con esta obligación; en caso de oposición, oirán las razones en que la funden y resolverán sin ulterior recurso.

De la mencionada obligación están exentos los ascendientes, descendientes, cónyuge, parientes colaterales hasta el segundo grado y personas que deban guardar secreto profesional, en los casos en que se trate de probar contra la parte con la que estén relacionados.

### **De la Valoración de la Prueba**

El juzgador goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas y determinar su valor, salvo lo dispuesto por este Código.

La confesión expresa hará prueba plena cuando concurren en ella las circunstancias siguientes:

- I. Que sea hecha por persona con capacidad para obligarse;
- II. Que sea hecha con pleno conocimiento y sin coacción ni violencia; y

III. Que sea de hecho propio o, en su caso, del representado y concerniente al asunto.

Los hechos propios de los interesados aseverados en cualquier acto del procedimiento o proceso, harán prueba plena en contra de quien los asevere, sin necesidad de ofrecerlos como prueba.

Las presunciones legales que no admiten prueba en contrario tendrán pleno valor probatorio. Las demás presunciones legales tendrán el mismo valor, mientras no sean destruidas.

El valor probatorio de las presunciones humanas, quedará al prudente arbitrio de la autoridad.

La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las normas de este Capítulo, a menos que por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la autoridad adquiriera convicción distinta respecto del asunto.

Los procedimientos administrativos especiales creados y regulados como tales por otros ordenamientos, se regirán supletoriamente por el presente Código, cuando la ley que los regula no prevea la supletoriedad de otro ordenamiento.

Sin embargo, el Procedimiento Administrativo que se establece en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, no le es aplicable al Ministerio Público, tal como la disposición siguiente lo afirma:

“Art. 132.-Las disposiciones relativas al procedimiento administrativo no serán aplicables a las materias electoral, fiscal, laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, y a los organismos autónomos, los que se regirán por sus propios ordenamientos legales.”<sup>152</sup>

### **5.5.5.3. Causas de Sobreseimiento e Improcedencia**

El Artículo 111 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, nos menciona que: “Son causas de improcedencia y sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa, las previstas en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en lo que no se opongan a esta Ley.”<sup>153</sup>

El Art. 261, nos establece que:

“El proceso administrativo es improcedente contra actos o resoluciones:

I. Que no afecten los intereses jurídicos del actor;

II. Que se hayan consumado de un modo irreparable;

---

<sup>152</sup> CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO.ART. 132

<sup>153</sup> LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO. ART 111.

III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por autoridad jurisdiccional, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto o resolución impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas;

IV. Respecto de los cuales hubiere consentimiento expreso o tácito, entendiéndose que se da este último únicamente cuando no se promovió el proceso administrativo ante el Tribunal o los Juzgados, en los plazos que señala este Código;

V. Que sean materia de un recurso o proceso que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o jurisdiccional;

VI. Que sean inexistentes, derivada claramente esta circunstancia de las constancias de autos; y

VII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

Las causales a que alude este precepto, serán examinadas de oficio.

En el proceso administrativo procede el **sobreseimiento** cuando:

I. El actor se desista de la demanda;

II. Durante el proceso apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el Artículo anterior;

III. El demandante fallezca durante el proceso, si su derecho es intransmisible o si su muerte lo deja sin materia; y

IV. La autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor.

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

#### **5.5.5.4 Prescripción de la Responsabilidad Administrativa**

Como menciona la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Artículo siguiente:

“**Art. 126.-** La prescripción impide el ejercicio de la facultad de fincar la Responsabilidad administrativa e imponer medidas y correcciones disciplinarias.”<sup>154</sup>

Las faltas por responsabilidad administrativa prescriben en tres años y las del régimen disciplinario en seis meses y comenzarán a contar a partir del día siguiente a aquél en que

---

<sup>154</sup> LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PÚBLICO. ART 126



se haya cometido la falta o a partir del momento en que haya cesado, si fue de carácter continuado.

La prescripción se interrumpirá por el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa o de régimen disciplinario, momento a partir del cual reinicia en su totalidad el lapso de prescripción y dentro del cual deberá dictarse por la autoridad la resolución respectiva, a menos que el retardo en el dictado se deba a la interposición de medios de defensa por el servidor público, durante cuya tramitación se suspende el plazo de prescripción, con independencia de que éstos no suspendan el procedimiento de responsabilidad administrativa o de régimen disciplinario.

Si el medio de defensa interpuesto por el servidor público ordena la reposición del procedimiento de responsabilidad administrativa o de régimen disciplinario, se contará con el mismo plazo para pronunciar nueva resolución que aquel que faltaba para el vencimiento de la prescripción, cuando se inició el procedimiento por primera vez.

La prescripción podrá decretarse de oficio o a petición de parte.

#### **5.6. Sanciones de los Agentes del Ministerio Público del Fuero Común**

Las sanciones se podrán imponer sin seguir el orden en que están establecidas, salvo la despromoción, para la que deberá mediar la amonestación. Para la aplicación de las medidas, se tomará en cuenta la gravedad de la falta, el expediente personal, así como la naturaleza de la conducta realizada.

La aplicación de las sanciones deberá registrarse en el expediente del servidor público responsable. Para efectos del registro de antecedentes disciplinarios se aplicará lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

Las sanciones se podrán imponer sin seguir el orden en que están establecidas, pero para su imposición se tomarán en cuenta los siguientes elementos:

- I. La gravedad de la falta y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que resulten aplicables;
- II. La jerarquía del servidor público y la antigüedad en el puesto, así como la responsabilidad que éstas impliquen;
- III. La condición económica del servidor público;

IV. El monto del beneficio obtenido y el daño o perjuicio ocasionado con la falta; y

V. Las circunstancias de ejecución de la falta.<sup>155</sup>

Se considerarán conductas graves las contravenciones a las disposiciones de esta Ley o a las disposiciones jurídicas aplicables que contengan obligaciones o prohibiciones, que hayan producido daños a las personas, a sus bienes o a la debida y continua prestación del servicio encomendado; así como las conductas que produzcan beneficios de carácter patrimonial o económico, lucro o cualquier tipo de ventaja para el servidor público, para su cónyuge, concubina o concubinario o con quienes tenga parentesco consanguíneo en línea recta sin limitación de grado, colateral hasta el cuarto grado, por afinidad hasta el segundo grado o civil, o por medio de empresas en las que participen tales personas o terceros con quienes tenga relación de carácter laboral o de negocios, o que causen daños o perjuicios a la Procuraduría.

#### **5.6.1. Amonestación**

Consiste en la llamada de atención o advertencia que se le formula al servidor público para que no incurra en otra falta administrativa y lo conmina a rectificar su conducta, misma que se hará constar por escrito y se anexará al expediente individual para referencia;

#### **5.6.2. Multa**

Consiste en el pago al Estado de una suma de dinero que se fije por días multa. El día multa equivale al salario mínimo general vigente en el Estado al momento de cometerse la falta;

La multa podrá ser de uno a trescientos días y su monto se hará efectivo a través del procedimiento administrativo de ejecución previsto para los créditos fiscales y lo recaudado será destinado para integrar el Fondo para la Atención y Apoyo a las Víctimas y a los Ofendidos del Delito del Estado de Guanajuato;

#### **5.6.3. Suspensión**

Consiste en la separación temporal del puesto, cargo o comisión que se esté ejerciendo, con la consecuente pérdida de todos los derechos que derivan del nombramiento, por el tiempo que dure la sanción.

La suspensión podrá ser de cinco días a seis meses, sin goce de remuneración y demás prestaciones;

#### **5.6.4. Despromoción**

Es la disminución de la categoría o del nivel ostentado al momento de la falta, a la categoría o el nivel jerárquico inmediato inferior.

---

<sup>155</sup> LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO. ART. 114

A quien se aplique esta medida, quedará impedido para participar en convocatorias de promoción por un periodo mínimo de seis meses.

#### **5.6.5. Remoción**

Consiste en la separación definitiva del puesto, cargo o comisión que se esté ejerciendo, sin responsabilidad para la Procuraduría; y

#### **5.6.6. Inhabilitación**

Consiste en el impedimento absoluto para volver a ejercer un puesto, cargo o comisión públicos, durante la temporalidad que decreta la resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, la que no podrá exceder de cinco años.

Las sanciones Remoción e Inhabilitación, establecidas en las fracciones V y VI del Artículo 112 de esta Ley Orgánica del Ministerio Público, podrán ser impuestas conjuntamente o de manera independiente, según la responsabilidad en que incurra el servidor público y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella.

La remoción e inhabilitación operarán con la sola notificación al servidor público de la resolución que la imponga.

### **5.7. Impugnación de las sanciones impuestas al Agente del Ministerio Público del fuero común en la vía administrativa**

#### **5.7.1. Recurso de reconsideración**

Las resoluciones por las que se finque responsabilidad administrativa y las que impongan correcciones disciplinarias, así como la determinación de la separación del servicio, podrán ser impugnadas ante el Procurador mediante el recurso de reconsideración.

#### **5.7.2. Definición del Recurso de reconsideración**

El Recurso de Reconsideración es el que se presenta ante el mismo órgano que dictó un acto, para que lo revoque, sustituya o modifique por contrario imperio.

Precisamente por dirigirse el recurso a la misma autoridad que dictó el acto impugnado, la cual normalmente habrá de ratificar su postura, cabe dudar de que pueda funcionar realmente como medio de impugnación o de defensa del particular.

Para algunos autores “reconsiderar” es no sólo “reexaminar”, sino específicamente “reexaminar atentamente”, por el origen etimológico de la palabra. Sin embargo, el uso vulgar del vocablo lo aproxima más a un ruego de que el funcionario “reexamine con benevolencia”; en suma, un recurso graciable.

Es que en rigor hay un consejo medieval español que parecería estar inscripto en piedra en nuestras mentes y que cumplimos como mandato ancestral.

Antes de dictar el acto pensarlo; luego de dictarlo, mantenerlo. Bien se entiende, *mantenla* contra viento y marea.

Si atendemos a los efectos prácticos que en la realidad se producen, “reconsiderar” termina siendo “ratificar enfáticamente”, “mejorar los fundamentos del acto impugnado”, “rebatir los argumentos del recurrente”, etc.

### **5.7.3. Substanciación del recurso de reconsideración**

El recurso de reconsideración deberá presentarse por escrito ante el Procurador, dentro del término de tres días hábiles siguientes a que surta efectos la notificación que se haga al servidor público, debiendo expresarse los agravios que se considere causa la resolución. La notificación surtirá efectos al siguiente día hábil en que se realice.

El Procurador resolverá el recurso de reconsideración en el término de diez días hábiles, debiendo notificarse en forma personal dentro del plazo de tres días hábiles siguientes a la fecha de la resolución en el domicilio para oír y recibir notificaciones, que el servidor público deberá señalar en la ciudad de Guanajuato, capital, en el propio escrito de interposición del recurso, en caso de no señalar domicilio se le harán las notificaciones por lista que se fije en la Visitaduría General.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Al finalizar la tesis, podemos mencionar que hemos obtenido los resultados esperados del análisis, sin embargo no se podía llegar a concluir la presente investigación sin antes tomar en consideración el desarrollo del tema que nos ocupa, así en razón de ella es necesario dejar preciso de manera concreta que la vida en sociedad está sujeta a reglamentaciones, a veces de orden social, o de orden legal también. La regla existirá siempre cuando hay relación entre personas.

Podríamos decir que el derecho como concepto tiende a estar caracterizado por un conjunto de reglamentaciones y reglas que buscan regir al hombre cuando éste vive en sociedad.

En cuanto al fundamento del Derecho, es cierto que se han formulado diversas teorías divergentes y convergentes en muchos puntos del Derecho; pero no hay que "enfrascarse" en saber cuál es cierta y cual no, sino pensar en que razones motivaron al hombre a crear el Derecho, la justificación que conlleva a tal suceso. Para ello debemos conocer dos rasgos que caracterizan al Derecho Positivo, 1º la aceptación por parte de la colectividad de la necesidad de adecuar la conducta de sus miembros a un conjunto de prescripciones que obliguen a todos, y 2º el surgimiento de un poder sancionador que dispone de la facultad de coerción sobre aquellos que transgreden esas prescripciones.

**SEGUNDA.-** El Derecho surge y se fundamenta por el bien de la colectividad, (el bien común), la seguridad jurídica, y sobre todo por la justicia. Es un producto de y para la sociedad, que una vez en vigencia se convierte en la forma de vida que esa sociedad aspira tener. El Derecho postula un deber ser, una conducta deseada; mantiene la armonía entre los habitantes de la sociedad. Pero hay que hacer notar que si bien el Derecho influye en el desarrollo de las personas y de la colectividad, la vida social a su vez determina la creación y las transformaciones del orden jurídico.

El Derecho se fundamenta en la paz espiritual que para la colectividad conlleva en sí.

Vemos que las reglas de Derecho se van a presentar como una regla de conducta cuya observancia va a estar asegurada por un constreñimiento, las reglas de moral van a buscar también que reine el orden dentro de la sociedad, pero su observancia va a estar asegurada por otros medios diferentes a la regla del derecho.

Si yo violo una regla de derecho, si tomo algo que no me pertenece, entonces me encontraré que he caído dentro de un ámbito que se encuentra sancionado por las reglas de derecho, he robado.

Entonces comienza a funcionar el aparato de imposición social (me apresan, me juzgan, me obligan a devolver lo que tomé me hacen cumplir con una pena). Los procedimientos de constreñimiento han sido creados por el derecho objetivo.

Cuando se viola una regla de conducta moral, la sanción será diferente (que sea excluido del grupo dentro del cual se desenvuelve, es posible que nadie quiera juntarse con usted), no es el mismo constreñimiento que otorga el Poder del Estado.

Hay algunas violaciones de reglas morales que son violaciones de reglas sociales también.

Toda regla de derecho sancionada de esa forma se va a asimilar siempre a una orden que necesariamente debe originarse en una autoridad competente y esa regla de derecho puede constituir un mandato positivo (como cuando la ley ordena realizar determinados actos o actuaciones, o las personas hagan ciertas prestaciones) Cuando se presenta de manera negativa constituye una prohibición (no robe, no mate). Cual quiera que sea la orden, sea positiva o negativa (prohibitivo) hablamos de derecho objetivo.

Esa calificación de derecho objetivo, nos lleva entonces a otras concepciones importantes, y es que la regla objetiva debe presentar ciertos caracteres para que ella sea una regla no solo observada por los individuos de la sociedad, sino ajustada a la realidad social.

Toda regla objetiva debe ser general, permanente, abstracta.

Abstracta, quiere decir que se va a aplicar toda una categoría de personas que se encuentran en una situación definida con anterioridad a la ley, y que se va a hacer abstracción a la personalidad relativa de la persona.

Ahora bien, la sociedad tiene su origen en un contrato, pacto o convenio explícito tácito: el contrato social -Hobbes, Locke, Rosseau-, al cual presta su consentimiento cada individuo

abandonando así el “estado de naturaleza” y poniendo en marcha un régimen de derecho sometido a leyes de justicia administrativa.

**TERCERA.-** El poder es unitario aunque se divide en tres órganos que cumplen diferentes funciones: la rama legislativa elabora la ley; la judicial la vigila su estricto cumplimiento y la ejecutiva precisamente ejecuta o lleva acabo la acción administrativa. “la función administrativa será la actividad que el Estado Realiza por medio del poder ejecutivo”. Por lo tanto, la ejecución de las leyes constituye la función administrativa, y así, lo más característico de esta función es que se realizara bajo un orden jurídico.

De esta manera el derecho administrativo regula:

La estructura y organización del poder público, encargado normalmente de realizar la función administrativa.

Los medios patrimoniales y financieros que la administración pública requiere para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.

El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.

Con esto, se puede ver, entonces, que las aportaciones del derecho a la administración pública son bien importantes tanto en la teoría como en la práctica.

Hay que subrayar, sin embargo, que el derecho público en su conjunto no explica suficientemente los fenómenos que suceden en la administración pública; es frecuente encontrar inconsistencias al comparar un análisis jurídico con la realidad, toda vez que el derecho se queda siempre, ineludiblemente, en el campo del “deber ser”. No obstante, en el análisis de la administración pública el derecho es indispensable para la explicación de la realidad objeto de su estudio.

En la práctica es imposible actuar sin el respaldo jurídico ya sea constitucional o administrativo. En suma, es a través del derecho como se establece el marco de referencia jurídica para el proceso de la administración pública.

De lo anterior se desprende que las relaciones jurídicas en que interviene la administración con motivo de su organización y funcionamiento están regidas por las normas del Derecho Administrativo, es decir por normas del Derecho Público.

Entendiéndose por Derecho Público; el sistema normativo que regula la actuación del Estado en su accionar soberano y determina las relaciones e intereses que privan con sus gobernados, mediante la creación de los órganos y procedimientos pertinentes.

Por lo tanto, se puede finalizar diciendo que el Derecho Administrativo será una rama del Derecho Público, que regula la actividad del Estado, así como las relaciones de la Administración pública con las demás instituciones del Estado y con los particulares.

**CUARTA.-** La Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad.

La Administración selecciona al personal técnico y se dirige siempre a proporcionar un servicio eficaz. En relación al capítulo segundo, nos dirigimos particularmente a los “trabajadores al servicio del estado” y a lo largo de los diversos capítulos nos encuadramos en los agentes del ministerio público del fuero común.

Como pudo observarse, nuestra constitución establece un régimen de responsabilidades que busca tutelar el correcto y cabal desarrollo de la función administrativa y establecer, a favor de los ciudadanos, principios rectores de la función pública que se traducen en un derecho subjetivo, en una garantía a favor de gobernados y servidores públicos, para que estos se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios constitucionales de honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.

La existencia de sistemas de control y fiscalización de la Administración Pública es indispensable para la eficiencia y buen funcionamiento de cualquier régimen democrático.

Esta diversidad de aspectos jurídicos en las relaciones 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 en concreto.

La resolución por la que se impone a un servidor público la suspensión o destitución del empleo como sanción por la comisión de faltas y responsabilidades administrativas, es materialmente de naturaleza administrativa y solo es impugnabile ante la propia autoridad



que la impone a través del recurso de revocación o directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ante el que también puede combatirse la resolución que recaiga la recurso de revocación, en el entendido que de obtenerse la nulidad de la sanción en resolución que cause ejecutoria, se tiene que restituir al servidor público en el goce de todo sus derechos de que hubiere sido privado con la ejecución de la sanción anulada.

La diferenciación de la falta, en este caso, es imprescindible para determinar el ordenamiento que debe ser aplicado, la competencia y la vía correcta para ejercitar derechos, así como los criterios para la aplicación de sanciones y los recursos. Cabe mencionar que se ha establecido en jurisprudencia firme un solo caso de excepción respecto a la naturaleza de la relación de trabajo que tiene que ver no con la falta, sino con lo dispuesto por la fracción XIII del apartado B del Artículo 123 constitucional respecto a que los Agentes del Ministerio Público, entre otros, se regirán por sus propias leyes.

**QUINTA.-** El Procedimiento Administrativo que se establece en el Código de Procedimientos y Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato y sus Municipios; excluye la materia relacionada con el Ministerio Público; concluyendo que no procede el recurso administrativo.

Por otro lado, a fin de verificar si existe algún medio de defensa por medio del cual pudo haberse modificado, revocado o nulificado la resolución confirmatoria impugnada, nos dirigimos a la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato; misma que nos menciona que los servidores públicos de la Procuraduría estarán sujetos a responsabilidad administrativa en los términos de esta ley. En dicha ley las resoluciones por las que se finque responsabilidad administrativa, podrán ser impugnadas ante el Procurador mediante el recurso de reconsideración.

Por lo tanto si procede el recurso de reconsideración previsto en la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato.

Además basándonos en la ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del estado de Guanajuato y sus municipios; la resolución en la que se imponga una sanción podrá impugnarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de

Guanajuato, tratándose de servidores públicos adscritos a la administración pública estatal o municipal;

Llevándonos a la conclusión de que el recurso previsto en la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato es optativo al Juicio Contencioso Administrativo.

**SEXTA.-** El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato es competente para conocer de las resoluciones definitivas en materia de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios; así también es competente para conocer de las sanciones administrativas dictadas por las autoridades estatales en contra de los agentes del ministerio Público.

Por lo tanto la vía por la que es procedente impugnar las sanciones impuestas a los Agentes del Ministerio Público del Fuero Común es la vía Administrativa; ya sea el recurso previsto en la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato y sus Municipios o por medio del Juicio Contencioso Administrativo .

## BIBLIOGRAFÍA

1. **ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, NICETEO Y LEVENE RICARDO.** DERECHO PROCESAL PENAL.12ª.e.t.III.Ed.G. Kraft, Buenos Aires, 1945. p.p.259
2. **ACOSTA ROMERO, MIGUEL.** COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARTE GENERAL. 2ºed. Actualizada. Ed. Porrúa. México, 1998.p.p.120.
3. **ARTEAGA NAVA ELISUR.** DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 2ed. Ed. Porrúa. México, 2008.p.p.937.
4. **BECERRA, BAUTISTA, JOSÉ.** EL PROCESO CIVIL EN MÉXICO.40ª ed. Ed. Porrúa, México, 1974.p.p.529
5. **BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO.** DERECHO PROCESAL. Vol. IV. Ed. Cárdenas editor, México, 1970.p.p.672.
6. **CÁRDENAS RAÚL.F.** RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. Ed. Porrúa. México, 1982, p.p.560.
7. **DE PINA VARA, RAFAEL; DE PINA, RAFAEL.** DICCIONARIO DE DERECHO. 31º ed. Ed. Porrúa, 2003.p.p.156.
8. **DÍAZ DE LEON, ALEJANDRO.** BASES CONSTITUCIONALES DEL MINISTERIO PÚBLICO. Revista de Investigaciones Jurídicas, México, año 8, núm. 3, tomo I, p.p. 474.
9. **DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, JORGE ALFREDO.** DERECHO CIVIL.11ºed. Ed. Porrúa. México. 2008. p.p. 165.

10. **GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO.** INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. 23ª ed. Ed. Porrúa, México, 2001. p.p.265
11. **ESCOLA, HECTOR, JORGE.** op. Cita. NOTA 3, p.p. 183.
12. **ESTRADA ROMERO, SERGIO RAÚL.** op. Cit. Nota 1.p.p.131
13. **FLORES GÓMEZ GONZÁLEZ Y CARVAJAL MORENO, GUSTAVO.** NOCIONES DE DERECHO POSITIVO MEXICANO. 25ª.ed. Ed. Porrúa. México,1986, p.p.50
14. **FRAGA, GABINO.** DERECHO ADMINISTRATIVO. 42ª. ed. Ed. Porrúa. México, 2002. p.p. 104.
15. **GAMBOA MONTEJANO, CLAUDIA; VALDÉS ROBLEDO, SANDRA;** RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS; CENTRO DE DOCUMENTACION, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LX LEGISLATURA.
16. **GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO.** INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. 46ªed. Ed. Porrúa. 2000. p.p. 106.
17. **GUERRERO, OMAR.** EL FUNCIONARIO, EL DIPLOMÁTICO Y EL JUEZ. G Universidad de Guanajuato, INAP y otros, Plaza y Valdés Editores, Primera Edición, México, 1998, páginas 52-54.
18. **GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO.** DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO ADMINISTRATIVO AL ESTILO MEXICANO. Ed. Porrúa, México, 1993.p.p.56.
19. **HUERTA OCHOA, CARLA.** MECANISMOS CONSTITUCIONALES PARA EL CONTROL DEL PODER POLÍTICO. 2ª. ed. Ed. UNAM. México. 1998. p.p. 35.

20. **JELLINEK, GEORGE.** TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. Ed. Continental. México, 1958.p.p.647.
21. **MÁRQUEZ GÓMEZ, DANIEL.** LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES COMO MEDIOS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Ed. UNAM. México. 2002. p.p. 22.
22. **MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I.** DERECHO ADMINISTRATIVO. 1er curso. Ed. Porrúa. México 1998.p.p.6.
23. **NAVA NEGRETE, ALFONSO Y QUIROZ ACOSTA, ENRIQUE.** RECURSOS ADMINISTRATIVOS. 10ª.ed. Ed. UNAM. Porrúa. México, 2003. p.p. 225.
24. **NAVA NEGRETE, ALFONSO.** RECURSOS ADMINISTRATIVOS, JUSTICIA ADMINISTRATIVA. 3ª.ed. Ed. Trillas. México.1988. p.p. 242
25. **NAVA NEGRETE, ALFONSO Y QUIROZ ACOSTA, ENRIQUE.** Op. Cit. Nota 5, p.p.225.
26. **PÉREZNIETO Y CASTRO LEONEL, LEDESMA MONDRAGÓN, ABEL.** INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. 2ª .ed. Ed. Harla. México, 2000, p.p.9.
27. **SERRA ROJAS, ANDRES.** DERECHO ADMINISTRATIVO II. Ed. Porrúa, México, 2002.P. 165. p.p.389.
28. **SERRA ROJAS, ANDRES.** DERECHO ADMINISTRATIVO I. Ed. Porrúa, México, 2002. p.p.278.
29. **SILVIA TAMAYO, GUSTAVO E.** LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS COMO INSTRUMENTOS DE CONTROL. CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ADMINISTRATIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL. OP. Cit. Nota 5. p.p. 225.

## **LEGISLACIONES**

1. CÓDIGO CIVIL FEDERAL.
2. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.
3. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MÚNICIPIOS DE GUANAJUATO.
4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
5. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO.
6. DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.
7. LEY DE AMPARO, REGLAMENTARÍA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
8. LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y SUS MUNICIPIOS.
9. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.
10. LEY DEL PROCESO PENAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.
11. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.
12. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARÍA.
13. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
14. LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
15. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.
16. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
17. LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.
18. LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL ESTADO DE GUANAJUATO.
19. LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO.
20. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

## OTRAS FUENTES

1. **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.** INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS., UNAM, Editorial Porrúa, Tomo I-O, México, 1999, p.p.1867.
2. **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.**, Tomo VI, Q-Z, IIJ-UNAM, Ed. Porrúa, 1era ed. México, 2002.p.p.283.
3. **DICCIONARIO UNIVERSAL DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS.** México, 1997. p.p.319
4. **ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA.** Tomo IV, F-L, IIJ-UNAM, Ed.Porrúa.1era Ed., México, 2002, P. 168.p.p.652.
5. **ENCICLOPEDIA JURÍDICO MEXICANA,** Tomo VI, Q-Z, IIJ-UNAM, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 2002.p.p.308