



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN
NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

***EL AMPARO CONTRA OMISIONES DE
AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS
DEL ESTADO. Retos y alcances.***

TESIS

QUE PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE
MAESTRA EN DERECHO

SUSTENTA
LIC. MA. DEL ROSARIO TORRES NÚÑEZ

DIRECTOR DE TESIS
DR. HÉCTOR PÉREZ PINTOR

MORELIA, MICHOACÁN

FEBRERO DE 2013



Agradecimientos

A Dios, por la vida.

A mi familia, por su apoyo en todo momento, especialmente a mi hijo Eduardo por su paciencia para la terminación de la Maestría y la conclusión de la presente investigación.

A mi director Dr. Héctor Pérez Pintor, sin su apoyo no habría sido posible llegar a este momento. A mis revisores Dr. Benjamín Revuelta Vaquero y Mtro. Armando Alfonzo Jiménez, por su dedicación y su tiempo.

A los profesores de la División de Estudios de Posgrado, a todos aquellos que desde su trinchera contribuyen al despertar de las conciencias.

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	9
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS POSIBLES CONDUCTAS LESIVAS A LOS DERECHOS DE LOS GOBERNADOS	9
1.1 La administración pública y los nuevos paradigmas	9
1.1.1. Nociones preliminares.....	9
1.1.2 Paradigmas de la Administración Pública.....	13
1.2 Dependencias y entidades que integran la Administración Pública	17
1.2.1. De la Federación.....	18
1.2.2 Del Estado de Michoacán	20
1.2.3 De los municipios.....	21
1.3 Funciones de las autoridades administrativas.....	22
1.4 Derechos de los gobernados en relación con las dependencias de la administración pública.....	30
1.4.1. Concepto y antecedentes de los derechos humanos	30
1.4.2. Breve panorama de los derechos humanos en México.....	33
1.4.3. Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos	41
1.5 Conductas lesivas de las dependencias de la administración pública del Estado en relación con los derechos.....	46
1.5.1 Inactividad administrativa.....	48
1.5.2 Omisión.....	49
1.5.2.1 Inconstitucionalidad por omisión.....	51
CAPITULO II	54
GENERALIDADES DEL AMPARO ADMINISTRATIVO	54
2.1 Nociones preliminares.....	54
2.2 Antecedentes históricos del Amparo en México	55
2.3 Concepto de amparo	62
2.4 Principios en el juicio de amparo	65

2.4.1	Iniciativa de parte.....	65
2.4.2	Existencia de un agravio.....	66
2.4.3	Definitividad.....	67
2.4.4	Relatividad de las sentencias, Supremacía constitucional e igualdad ante la ley.....	68
2.5	Amparo directo y amparo indirecto. Diferencia	68
2.6	Procedimiento del amparo administrativo	72
2.6.1	Partes.....	73
2.6.1.1	El agraviado.....	75
2.6.1.2	La autoridad responsable.....	76
2.6.1.3	El tercero perjudicado.....	81
2.6.1.4	El Ministerio Público	84
2.6.2	Substanciación.....	85
2.6.2.1	Objeto.....	85
2.6.2.2	Vía y competencia.....	86
2.6.2.3	Suspensión del acto reclamado	87
CAPÍTULO III		89
EL AMPARO CONTRA LA OMISIÓN DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ..		89
3.1	El amparo contra omisiones	89
3.1.1	Fundamento.....	89
3.1.2.	Autoridades contra las que procede el amparo por omisiones	91
3.1.3	¿Qué se podrá considerar como omisiones de las autoridades administrativas?	93
3.1.4	Particularidades del amparo contra omisiones	97
3.1.5	Efectos de la resolución.....	101
3.2	Figuras jurídicas en otros países semejantes al amparo por omisión	107
3.2.1	Argentina.....	107
3.2.2	Bolivia.....	109
3.2.3	Chile.....	111
3.3	Casos de omisión atacados por otras vías en el Estado de Michoacán (Previo la reforma constitucional de 6 y 10 de Junio de 2011)	115

3.4 Análisis de casos hipotéticos	118
3.4.1 Caso 1	118
3.4.2 Caso 2	124
3.5 Retos y alcances del amparo por omisión y de sus efectos	132
Anexo 1	140
REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE AMPARO.	140
Anexo 2	157
REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. ...	157
Anexo 3	165
LEY DE AMPARO Y PROYECTO DE NUEVA LEY DE AMPARO	165
Conclusiones.....	174
Bibliografía.....	176

INTRODUCCIÓN

El amparo es una figura contemplada por primera vez en la Constitución del Estado de Yucatán de 31 de Marzo de 1841, y en el ámbito nacional se estableció en el Acta de Reformas de 1847, como un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes y para proteger a los ciudadanos de los abusos de las autoridades. Es una institución que ha tenido una constante evolución y que ha sufrido diversas modificaciones, sin embargo hemos sido testigos de una de las más trascendentes reformas en la historia del Amparo como medio de defensa del gobernado. El 4 de octubre del año 2011 entraron en vigor reformas constitucionales en esta materia que entre otras amplían el objeto de control de tan importante institución jurídica.

Es importante señalar que aún cuando la Constitución contempla ya grandes avances en cuanto a la modernización de la mencionada institución, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales no ha sido aprobada por la Cámara de Senadores, lo que sin duda impide que se lleve a cabo la reforma Constitucional con todos sus alcances.

La citada reforma es una muestra de que el Estado mexicano está enfilándose hacia un nuevo modelo de Estado, que es parte de la armonización de los ordenamientos que como parte de una comunidad internacional México debe realizar, dados los compromisos contraídos ante instancias internacionales y las sentencias condenatorias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que obligan a adecuar su legislación, con ello se moderniza el juicio de amparo para transformarlo en un medio más eficaz de protección de los derechos humanos. Esta modernización es acorde totalmente con la reforma publicada el día 10 de Junio del año 2011, en materia de los derechos de las personas.

Se ha ensanchado la accesibilidad de la justicia al establecer la reforma constitucional la procedencia del juicio de amparo, ya no sólo contra leyes y actos

de autoridad, sino contra actos generales y omisiones de autoridades administrativas. Es esta una de las razones que motivaron el interés para abordar la institución. Conocer la procedencia y tramitación de un medio de tutela de los derechos sin necesidad de agotar recursos ordinarios, por la omisión de autoridades administrativas. El único requisito es que dicha omisión conlleve o por lo menos se presuma una violación a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

La Constitución como norma fundamental establece los mecanismos de defensa y control de la supremacía constitucional con el fin de que ninguna autoridad, ordenamiento o ley se coloque por encima de ella. El amparo como uno de los medios de defensa de mayor relevancia sin duda requería de una reestructura urgente que le permitiera cumplir con la función para la que fue creado: como medio de defensa de los ciudadanos contra los abusos de las autoridades por violación a los derechos fundamentales.

La investigación aborda tres capítulos. En el primero de ellos se procura delinear el concepto de administración pública, qué dependencias y entidades la integran y sus funciones primordiales, así como sus nuevos paradigmas. También se habla de manera general de la historia de los derechos humanos y sobre la evolución de los derechos de los gobernados en México. La exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido un tema polémico que a pesar de las posturas de diversos doctrinarios que se han empeñado en marcar notadas diferencias entre aquellos y los denominados derechos civiles y políticos, se da cuenta que no existe una distinción como tal.

La redacción de los Pactos Internacionales de Derechos civiles y políticos como Económicos, Sociales y Culturales han contribuido a abonar a esa diferencia, en tanto el primero señala la exigibilidad de tales derechos ante los países firmantes del Pacto, el segundo permite a los Estados parte ir cumpliendo

de manera progresiva y de acuerdo a la disponibilidad de los recursos con los derechos ahí reconocidos.

Del estudio emprendido se observa que más que una división tajante, se interrelacionan de tal manera, que en ocasiones la satisfacción de algún derecho catalogado como económico, social y cultural depende en gran medida de que uno o más de los civiles y políticos se encuentren plenamente satisfechos, así como también que existen distintos mecanismos tanto en sede interna como ante instancias internacionales para lograr su judiciabilidad.

En el segundo capítulo el estudio refiere al procedimiento establecido para la tramitación del amparo administrativo después de las reformas de Junio del año 2011. Se habla de los antecedentes históricos, conceptos, sobre los principios que rigen la institución materia del capítulo, donde es de resaltar que posterior a la reforma en materia de amparo, se ha extendido la puerta de acceso al sistema de justicia constitucional. Ello al preverse la amplitud del principio de instancia de parte agraviada, considerando ya la posibilidad de que quien promueva el amparo sea aquél que tenga un interés legítimo, entendido como tal aquél individuo que alegue violación a los derechos reconocidos en la Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Es parte integrante del capítulo mencionado un apartado sobre el procedimiento del amparo administrativo, partes, objeto y vía en la que se promueve.

En el tercer y último capítulo se entra propiamente al estudio de la figura jurídica del amparo contra omisiones de autoridades administrativas, siendo su fundamento precisamente el artículo 103, fracción I y 107 fracción VII de la Constitución, donde destaca la respuesta a diversas interrogantes planteadas al inicio de la investigación, entre ellas sobre quienes podrán ser consideradas autoridades para los efectos del amparo contra omisiones. Una de las diferencias con el amparo administrativo tradicional es que en el amparo contra omisiones no

existe el tercero perjudicado como parte, debido a que este es el interesado en la subsistencia del acto reclamado o contraparte del quejoso en el juicio o acto previo que da origen al amparo. En tanto en el amparo contra omisiones al tratarse de un no hacer de la autoridad no existe acto reclamado como tal, ni persona interesada en la subsistencia del mismo.

Otra de las diferencias es que tampoco existe la institución de la suspensión del acto reclamado, cuyo estudio, por obvias razones no se aborda. Un tema de gran interés derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de Junio del año 2011, refiere a las obligaciones que se impone a todas las autoridades en el ámbito de sus competencias de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales celebrados por México, de donde deriva a la vez las omisiones en que pueden incurrir las autoridades al no cumplir con esas obligaciones que de manera explícita les impone la norma fundamental y que a la vez pueden ser constitutivas de violaciones a los derechos de las personas.

Se habla brevemente del tratamiento de instituciones jurídicas similares a la omisión en otros países de América Latina, donde se ve que realmente la omisión sin restricciones, tal como se contempla en la reforma constitucional de Junio de 2011 no ha sido suficientemente explorada en los sistemas democráticos contemporáneos.

El lector podrá observar que los alcances de la sentencia de amparo y las facultades de los Tribunales Federales cumplen en alguna medida con el establecimiento de un recurso eficaz contra violaciones a derechos humanos, además de permitir la procedencia del juicio de amparo contra actos u omisiones de autoridad que previo a la reforma, al no existir medio alguno de impugnabilidad, quedaban sin ser juzgados y sancionados, o en su defecto se tenían que agotar recursos previos y hasta la total solución se podía accederse al medio de control constitucional, con pérdidas de tiempo innecesarias en detrimento del quejoso.

Luego de la terminación de la investigación se llega a la conclusión que para efectos de restablecer al gobernado en el goce del derecho vulnerado, de obligar a la autoridad responsable a legislar, diseñar o implementar políticas públicas en cierto sentido o de repararle las violaciones cometidas por la responsable, dista de las atribuciones encomendadas al Poder Judicial de la Federación, que está facultado para destituir a las autoridades responsables que no cumplan con la sentencia de amparo, más no cuenta con otro tipo de atribuciones para coaccionar a las diferentes autoridades en su caso a restablecer a las personas en el goce de los derechos violentados, máxime si se trata de derechos que el quejoso no ha disfrutado.

Un profundo agradecimiento a mi director de tesis, Dr. Héctor Pérez Pintor así como a los revisores Maestro Armando Alfonzo Jiménez y Dr. Benjamín Revuelta Vaquero, quienes con sus atinadas observaciones han contribuido a que esta investigación tenga una mayor profundidad y se eleve en contenido y calidad.

CAPÍTULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS POSIBLES CONDUCTAS LESIVAS A LOS DERECHOS DE LOS GOBERNADOS

1.1 La administración pública y los nuevos paradigmas

1.1.1. Nociones preliminares

Para dar un concepto de administración pública es necesario primeramente referirse al concepto de administración en general. Fernández Ruiz señala que el término administrar proviene del latín *ad*, que se traduce como hacia, sentido en movimiento, y *ministrare*, que a su vez se compone de *manus* (mano) y *trahere* (traer), que puede traducirse como ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa, y la explica como la serie de etapas concatenadas y sucesivas dirigidas a obtener metas y objetivos predeterminados de un conjunto social, mediante el aprovechamiento racional de sus elementos disponibles.¹

Por su parte Isaac Guzmán Valdivia² señala que administrar es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados. Münch Galindo y García Martínez³, también proponen una definición integral de la administración, diciendo que es el proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad.

La administración es un organismo que se encuentra al servicio de los grupos humanos para orientarles en la ordenación y actuación y tiene por objeto el estudio de los principios que corresponden a la organización y actividad administrativa de cualquiera empresa o dependencia ya sea pública o privada.

¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 4ª ed., México, Porrúa, 2011, p. 277.

² Citado por Fernández Ruiz, *op. cit.* nota 1.

³ Citado por Fernández Ruiz, *op. cit.* nota 1, pp. 277-278.

Dicho lo anterior, queda claro que la ciencia administrativa tiene diferentes ámbitos de aplicación, como lo es la Iniciativa Privada, la Iglesia, el Estado, la Comunidad Internacional, de donde resulta que existe administración privada, administración eclesiástica, administración pública y administración internacional.

La administración pública tiene antecedentes desde los tiempos más lejanos de la historia, se dice que en Egipto desde la época de Ramsés existía ya un manual de jerarquía; 500 años a. C., hubo en China un manual de organización y gobierno, en Grecia y Roma también se encuentran antecedentes de que existieron estructuras administrativas, así como en la Edad Media y el Renacimiento.⁴ Por su parte Fernández Ruíz, señala que la administración pública cuenta en su haber con títulos nobiliarios de antigüedad académica al remontarse su origen a principios del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos para los servidores del Estado.⁵

A su vez, comprende un conjunto de funciones desempeñadas por órganos de la Federación, Estados y Municipios cuya finalidad es satisfacer las necesidades generales de la población en cuanto a servicios públicos. Y en ese intentar la satisfacción de las necesidades de la población se ve involucrada además en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

La administración pública es definida por Fernández Ruiz como “el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado”.⁶

⁴ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 7ª ed. actualizada, México, Porrúa, 1986, p. 101.

⁵ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, nota 1, p. 279.

⁶ *Ibidem*, p. 281.

Gabino Fraga define a la administración pública desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, y desde el punto de vista material como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.⁷

También puede ser considerada como un conjunto ordenado y sistematizado de instituciones gubernamentales que aplican políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se racionalizan los recursos para producir bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento a las atribuciones que las constituciones federal y estatales confieren al Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

La administración pública es relativamente nueva y se concibe por algunos como amalgama de la teoría de la organización, la administración y el concepto de interés público. Tiene como misión la economía y la eficiencia.

En 1885 Vicente Santamaría de Paredes conceptualizaba a la administración pública al decir "...no solo significa la acción de administrar; sino que también se usa para la personalidad que administra políticamente hablando, el organismo del Estado encargado de administrar. Este organismo es el Poder Ejecutivo".⁸

Otro estudioso que encuadran la administración pública dentro del poder Ejecutivo fue Thomas Woodrow Wilson, quien señaló "La administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el Ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno".⁹

⁷ Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 32ª ed., México, Porrúa, 1993, p. 119.

⁸ Citado por Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, nota 1, p. 280.

⁹ *Idem.*

Por su parte, Garrido Falla consideró la administración pública desde dos sentidos, el objetivo donde la veía como el área de actividad desarrollada por el Poder Ejecutivo, y el subjetivo, desde donde la interpretó como un ente orgánico de gran complejidad integrado por el Poder Ejecutivo. Diferenció además los términos Poder ejecutivo y administración pública, dando mayor extensión al primero respecto de la segunda, considerando la administración como parte del Poder ejecutivo.¹⁰

Son diversas las opiniones de los especialistas en el tema, Gabino Fraga considera que desde el punto de vista formal, la Administración pública es parte del Poder ejecutivo. Sin embargo no le atribuye una personalidad propia ni a la administración ni al Ejecutivo, su opinión es que sólo constituyen uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.¹¹

Como se puede apreciar son varios los estudiosos que han relacionado la actividad de la administración pública con las funciones del Poder Ejecutivo, y no sin justa razón. Una vez analizado lo anterior se observa que la administración pública rebasa por mucho la actividad del Poder Ejecutivo, ya que conoce los problemas del gobierno y tiene interés en conseguir los fines y objetivos del Estado.

Existen diversas corrientes contemporáneas, que a su vez, han conceptualizado a la administración pública, tales como la concepción jurídica, la concepción de productividad, la concepción burocrática, la concepción política, la concepción psicológica y la concepción integral, entre otras.¹²

¹⁰ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, p. 58.

¹¹ *Cfr.*, Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 7, p. 119.

¹² Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 4, pp. 102 -103.

Otro concepto de la materia es que la administración pública es la parte de los órganos del Estado que depende directa, o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público y adopta una forma de organización.

La organización administrativa es una herramienta indispensable del derecho administrativo, rama del Derecho que se encarga del estudio de la administración pública, con el fin de que ésta pueda llevar a cabo su actividad de manera rápida, eficaz y convenientemente.

Las formas de organización tradicional según la teoría son la centralización, desconcentración, descentralización y sociedades mercantiles y empresas de Estado¹³. Para Fernández Ruiz, varía de la concepción antes señalada, diciendo que en efecto, son cuatro las formas de organización administrativa, siendo la centralización, la concentración, la desconcentración y la descentralización administrativa.¹⁴ Algunas de estas formas las ha adoptado la administración pública de la Federación y de los Estados, como se verá en apartados posteriores.

1.1.2 Paradigmas de la Administración Pública

A través de su corta historia, la administración pública ha sido relacionada con diversos modelos. Así entre 1947 y 1950 en los Estados Unidos de Norteamérica se consideraba que existirían dos clases de administradores públicos: unos estudiosos de la ciencia pura de la administración y otros formulando políticas públicas.¹⁵ En las décadas de 1950 a 1960 se insertó a la administración pública como parte de la ciencia política y a finales de los años cincuentas y principios de los sesentas la situación se tornó desagradable. En

¹³ *Ibidem*, pp. 107-108.

¹⁴ *Op. cit.*, nota 1, p. 281.

¹⁵ Henry, Nicholas, "Paradigmas de la Administración Pública", traduc. Ma. Cecilia Alvarado, *Revista Centroamericana de la Administración Pública*, núm. 9, julio-diciembre de 1985, p. 9.

1962, la administración pública no fue incluida en el informe del *Committee on Political Science* como un subcampo de las ciencias políticas, en 1964 una encuesta indicó una declinación en el interés demostrado por los miembros de las facultades de administración pública en general y en 1967 desapareció como una categoría organizada del programa de la reunión anual de la *American Political Science Association*.¹⁶

Luego se identificó a la disciplina motivo del presente apartado como una ciencia administrativa y con ello sería absorbida por la administración de empresas. En la década de los setentas la administración pública comenzó a ser vista como disciplina autónoma. Signo de esa independencia fue el crecimiento de institutos de gobierno, de administración pública y de asuntos urbanos.

En los años 90's uno de los paradigmas de la Administración Pública fue el servicio civil de carrera y la descentralización de las facultades del municipio, modelos que llegaron a su fin con la reforma constitucional del año 1999 al artículo 115, que establece directamente en la Carta fundamental las atribuciones del municipio como tal, fortaleciendo su personalidad jurídica y dotándolo de autonomía para administrar su patrimonio.¹⁷

Otro de los paradigmas surgidos de la Administración Pública es el modelo ideal de la organización administrativa conocido como burocracia y el surgimiento de la respuesta a éste, el paradigma posburocrático también identificado como Nueva Gerencia Pública (NGP) que surge como una innovación administrativa diseñada a partir de distintas corrientes teóricas cuyo objetivo es el mejoramiento de la capacidad de gobierno, para lograr un incremento en la gobernabilidad y contar con condiciones de mejora continua en los procesos administrativos con la finalidad de resolver los problemas de una sociedad en específico. Se origina

¹⁶ *Ibidem*, p. 11.

¹⁷ Para ampliar el tema véase Revuelta Vaquero, Benjamín y Valls Esponda, Jaime, *El gobierno municipal. En la era global*, México, Porrúa, 2012, p. 53.

como resultado de las demandas de los ciudadanos por que los gobiernos gasten menos y hagan más por sus poblaciones. Para lograr la eficiencia gubernamental es necesario reclutar funcionarios que tengan las habilidades y conocimientos para la toma de decisiones. No debe perderse de vista que el concepto de gerencia pública se acuña en el campo de la administración privada, por lo que se asemeja a los servidores públicos con gerentes y a la población con clientes.¹⁸

La Nueva Gerencia Pública se propone la satisfacción del cliente en cuanto a servicios y trámites en las dependencias de gobierno y pretende probar la existencia de tendencias entre variables sociales, económicas y políticas y el grado de implementación de las acciones de corte de la NGP. Sin embargo, según estudio de Martínez Vilchis,¹⁹ se concluyó que la implementación de acciones propuestas por la NGP no ha tenido el impacto esperado sobre el mejoramiento del desempeño de las administraciones públicas estatales, medido en términos de su contribución a la calidad de vida y la satisfacción de los ciudadanos.

Por otro lado y retomando lo dicho en el apartado 1.1.1. del presente trabajo, si uno de los fines de la administración pública es la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades sociales, para que el Estado cumpla con la labor que tiene encomendada es necesario la transformación del Estado y la modernización de la Administración pública para que aquél sea más eficiente. Para ello es necesario construir un nuevo modelo social de relación entre el Estado y la sociedad basados entre otros en la participación ciudadana²⁰, otro de los nuevos paradigmas de la moderna administración pública. Sin ese nuevo modelo social no podrían comprenderse las profundas transformaciones que está

¹⁸ Para ampliar el tema de la gerencia pública véase Cepeda Islas, Susana, "¿Qué es la gerencia pública?", *Episteme*, Universidad del Valle de México, Saltillo, No. 8 Año 2, Julio-Septiembre 2006, <http://www.uvmnet.edu/investigacion/episteme/numero7-06/>, en el mismo sentido Martínez Vilchis, José, "La nueva gerencia pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país", *Convergencia Revista de Ciencias Sociales* [en línea] 2009, 16 (Enero-Abril): [fecha de consulta: 19 de diciembre de 2012] Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10504908>

¹⁹ Idem.

²⁰ Rosas Martínez, Alejandro, "Reflexiones sobre el derecho a participar", en Olivos Campos, José René (coord.), *La administración del Estado contemporáneo*, México, Porrúa, 2009, pp. 6-7 y ss.

experimentando el Estado contemporáneo. La participación implica organizaciones sociales aptas, educadas, conocedoras de la realidad social, política y económica imperante en el país y decidida voluntad política, supone además la posibilidad a los administrados de no verse excluidos del sistema.

En efecto, la participación ciudadana es considerada además un mecanismo importante de equilibrio de poder en el ámbito municipal, por ser este el ámbito de gobierno donde mayor cercanía y efectividad se tiene con la población y cuenta además con grandes ventajas: permite enriquecer los proyectos y las visiones, legitima las decisiones y las políticas, logra trascender la administración, entre otros.²¹

Por otro lado, al hablar de satisfacción de bienes no se puede hacer a un lado la Administración financiera y olvidar los profundos desequilibrios fiscales, es necesario considerar el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación de manera concreta a los objetivos y metas del sector público. Los nuevos paradigmas de la administración apuntan además a enfocar hacia los resultados del proceso productivo.

Otro de los considerados paradigmas de la Administración Pública es el desarrollo sustentable.²² En la actualidad, los análisis de los economistas buscan la eficiencia productiva, los equilibrios financieros, la optimización de recursos, dejando en segundo término las graves consecuencias ambientales y sociales provocadas por el crecimiento desproporcionado, el uso irracional de recursos excesivos y la grave contaminación. Los desafíos que enfrenta el país son interdependientes e integrados, si todas las personas contaminan y afectan el

²¹ Véase Revuelta Vaquero, op. cit. nota 17, pp. 49, 119-120.

²² Véase Rojas Orozco, Cornelio, *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la Administración Pública*, México, INAP, 2003, pp. 51-52 y ss.

medio, las soluciones deben ser globales, aunado a que el impacto socio-ambiental no es considerado por los diseñadores de las políticas económicas.

Considerar al desarrollo sustentable como paradigma de la Administración Pública implica además el rediseño de políticas públicas, instituciones, leyes y normas para realizar el desarrollo, así como su implementación. La Administración Pública debe dar paso al desarrollo sustentable al considerar la influencia recíproca y evidente entre leyes de la naturaleza y regulaciones políticas, económicas y sociales.

Los gobiernos a través de las dependencias de la Administración Pública son los encargados de asumir el reto de impulsar el desarrollo sustentable, considerarlo en el diseño e implementación de políticas públicas, de no ser así se corre el riesgo de destruir y desequilibrar los procesos naturales, urge erigir una modernidad alternativa de las instituciones que conforman la Administración Pública, para construir una sociedad y economía sustentables, responsables y participativas que permitan y a la vez exijan a los gobiernos cumplir con las funciones que tienen encomendadas.

1.2 Dependencias y entidades que integran la Administración Pública

La Administración Pública persigue fines con el objeto de dotar a la población de los bienes y servicios públicos más elementales. Esta labor de dotar de bienes y servicios que tiene encomendada la administración pública les corresponde satisfacerla a las Dependencias y Entidades de la Federación o de los Estados según corresponda, lo anterior de conformidad con sus propios órdenes normativos que las crean. Para el estudio de dichas dependencias y entidades se divide en Administración Pública de la Federación, de los Estados y de los Municipios, como a continuación.

1.2.1. De la Federación

De conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, 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.²³

A su vez, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal recientemente reformada señala en su artículo 1º²⁴ quienes integran la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. Integrando la Administración pública centralizada además del Presidente de la República y la Oficina de la Presidencia de la República, las siguientes Secretarías: de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Energía, de Economía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Comunicaciones y Transportes, de Educación Pública, de Salud, del Trabajo y Previsión Social, de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de Turismo y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Efectivamente, con el reciente cambio de titular del Poder Ejecutivo Federal también se han presentado modificaciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por iniciativa presentada por el propio Presidente de la República Enrique Peña Nieto, desapareció la Secretaría de Seguridad

²³ Artículo 90, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁴ Artículo 1º. *La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.*

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos 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.

Pública Federal y sus funciones son absorbidas por el comisionado nacional de Seguridad Pública.

Al mismo tiempo, desaparece la Secretaría de la Función Pública cuyas actividades pasan a formar parte de la Secretaría de Hacienda, mientras que se reorganiza la de Desarrollo Social. También desaparece la Secretaría de la Reforma Agraria que se convierte en Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.²⁵

Por su parte, respecto a los organismos descentralizados, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala: 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. El artículo 46²⁶ del ordenamiento en cita refiere a las empresas de participación estatal.

²⁵ Flores, Claudia, "Luz verde a la reforma a la administración pública", Noticieros Televisa, México, 12 de diciembre de 2012, <http://noticierostelevisa.esmas.com/nacional/536300/luz-verde-reforma-administracion-publica/> y Villamil, Genaro, "Aprueba senado ley orgánica de la administración pública", Proceso.com.mx, México, 11 de diciembre de 2012, <http://www.proceso.com.mx/?p=327636>.

²⁶ 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.

1.2.2 Del Estado de Michoacán

Por lo que respecta a la administración pública estatal, cada uno de los Estados cuenta con una Ley Orgánica de la Administración Pública propia. En el caso del Estado de Michoacán, se contempla en el artículo 1º de la citada ley lo siguiente:

La presente Ley es de orden público e interés social, y tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Estatal.

A su vez el artículo 22 del ordenamiento en mención señala que en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Gobernador del Estado, habrá un determinado número de dependencias de la Administración Pública Estatal Centralizada que menciona, siendo las siguientes Secretarías y dependencias: de Gobierno, de Finanzas y Administración, de Seguridad Pública, de Desarrollo Económico, de Turismo, de Desarrollo Rural, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Urbanismo y Medio Ambiente, de Educación, de Cultura, de Salud, de Política Social, de Pueblos Indígenas, de la Mujer, de los Migrantes, de los Jóvenes, y Procuraduría General de Justicia.

Por lo que ve a la Administración Pública Paraestatal, el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado señala cómo se integra, perteneciendo a este tipo de entidades: los organismos públicos descentralizados, las Empresas de participación estatal mayoritaria, los Fideicomisos públicos y los que se establezcan conforme a la ley de la materia. Dentro de ellas se encuentran comprendidas: Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, Comisión Coordinadora del Transporte, Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán, Colegio Nacional de Educación Profesional, Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación, Junta de Caminos, Comisión de Planeación y Desarrollo Estatal, Zoológico de Morelia, por citar algunas.

Así mismo, es importante señalar lo establecido en los artículos 1º y 3º fracción III del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, que establece lo siguiente:

Artículo 1. Las disposiciones del presente Código son de orden público e interés general y tienen por objeto regular los actos y procedimientos administrativos entre el particular y las dependencias, entidades y organismos públicos desconcentrados del Poder Ejecutivo Estatal, la Auditoría Superior de Michoacán, los Organismos Públicos Autónomos y como bases normativas para los ayuntamientos y las dependencias, entidades y organismos públicos desconcentrados de la Administración Pública Municipal. Así como garantizar el acceso a la justicia administrativa en el Estado de Michoacán, la cual se impartirá por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

Artículo 3. Para efectos del presente Código, se entiende por:

.....

III. Autoridades administrativas: Las enunciadas en el artículo 1 de este Código o cualquier otra autoridad facultada por las normas para dictar, ordenar o ejecutar actos administrativos;

De lo anterior se desprende que la Justicia administrativa impartida en el Estado de Michoacán incluye además actos de las autoridades que en el propio código de la materia se contemplan, tal como se señaló con anterioridad.

1.2.3 De los municipios

El municipio libre tiene su origen y fundamento en el artículo 115 de la Constitución Federal, 15 de la Constitución del Estado de Michoacán y 2º de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán. Los ayuntamientos son órganos colegiados y autónomos encargados de gobernar y administrar cada Municipio y representan la máxima autoridad dentro del mismo. Las facultades del Municipio le vienen directamente de la Constitución Federal, no son delegadas de las autoridades estatales, justo ahí estriba su autonomía.

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica mencionada, el Ayuntamiento se integra por el Presidente Municipal, responsable directo del

gobierno y de la Administración Pública Municipal, el número de Regidores de acuerdo a la extensión de cada Municipio, con funciones de vigilar que el ejercicio de la Administración Municipal se desarrolle conforme a lo dispuesto en las disposiciones aplicables y un Síndico responsable de vigilar la debida administración del erario público y del patrimonio municipal.

De los preceptos citados se desprende que es el Presidente Municipal quien tiene encomendada la labor de la administración del municipio y por tanto cabe en las denominadas autoridades administrativas para efectos del presente estudio.

1.3 Funciones de las autoridades administrativas

Para estar en condiciones de definir lo que es la función de las autoridades administrativas, es necesario identificar cada uno de los componentes así como su significado para desarrollar una idea de lo que refiere la frase.

Función es una actividad que se desempeña en cumplimiento de atribuciones dadas; respecto al término autoridad, desde los antiguos romanos la palabra autoridad estaba relacionada con dos acepciones: *auctoritas* y *potestas*. La primera de ellas se refería al reconocimiento que el pueblo hacía del conocimiento de un individuo, lo respeta y obedece no por temor a la oposición de la fuerza y al poder público que ostente, sino por respeto y reconocimiento a su saber,²⁷ una especie que en la actualidad se conoce como 'líder moral'.

Por otro lado, la segunda acepción que refiere a la *potestas* hace alusión a la aceptación que el pueblo hace de la facultad de que está investido un individuo para imponerse por ostentarse en un cargo, empleo o nombramiento que el

²⁷ Cfr. Bonilla García Jazmín, "La materia administrativa", en Carranco Zúñiga, Joel, (coord.), *El juicio de amparo en materia administrativa*, México, Porrúa, 2009, p. 23.

Estado le ha otorgado, no porque el pueblo se encuentre convencido de su conocimiento.²⁸

Actualmente la acepción relacionada con la autoridad es la que los romanos conocieron como *potestas*, porque se asocia a las autoridades con el poder, con esa actividad que es susceptible de imponerse a algo. En el caso del Estado que puede estar representado por una persona, funcionario o entidad moral o cuerpo colegiado, que a la vez está dotado de esa facultad para obligar al particular a cumplir con sus mandatos, habida cuenta que tiene los medios a su alcance para lograrlo.

El Estado es quien les da vida a sus autoridades mediante la normatividad correspondiente, donde a la vez se establece la organización, atribuciones, funcionamiento. Son denominadas autoridades administrativas porque son parte de la administración pública, entendiendo como tal al Estado o parte de uno de los poderes de éste. Así, el Estado dentro de sus atribuciones faculta a sus autoridades y las inviste del poder de decisión y ejecución, actividades que se ven concretadas al extinguir, crear, modificar derechos u obligaciones de manera imperativa y unilateral.²⁹

A continuación se transcribe el concepto jurídico de autoridad que formula Jazmín Bonilla,³⁰ enunciando los elementos distintivos a saber:

- Un órgano del Estado, bien sustantivado en una persona o funcionario, o bien implicado en un cuerpo colegiado;
- La titularidad de facultades de decisión o ejecución, realizables conjunta o separadamente;
- La imperatividad en el ejercicio de dichas facultades;

²⁸ *Ibidem*, pp. 23-24.

²⁹ *Ibidem*, p. 24.

³⁰ *Ibidem*, p. 26.

- La creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, de hecho o de derecho, dentro del régimen estatal, o la alteración o afectación de las mismas.

Explicado lo anterior se estaría en condiciones de definir a la autoridad administrativa no sin antes mencionar el concepto de Jazmín Bonilla que dice que es “aquel individuo miembro del órgano estatal encargado de desempeñar legal y formalmente la función administrativa, investido de las facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas dadas dentro del Estado, todo ello en forma imperativa.³¹”

Se disiente de la conceptualización anterior, dado que los actos emanados de autoridad pueden serlo de un individuo en lo particular o incluso una entidad o dependencia del Estado. Respecto a la parte que señala sobre la función administrativa es incorrecto que al definir un concepto, se incluya en él el propio concepto, por tanto se considera que es más adecuado hablar de la labor encomendada al Poder Ejecutivo, delegadas en las entidades que coadyuvan en esa labor a las dependencias que se encargan de la administración pública.

El término autoridad en el ámbito jurídico no puede entenderse sin las interpretaciones que sobre dicho término ha realizado el más alto tribunal de Justicia del país, incluso no sólo interpretando quienes son consideradas autoridades sino dada la relevancia del término en el juicio de amparo, señalando además quienes pueden ser considerados autoridades para los efectos del amparo.

La Suprema Corte luego de décadas de aplicar un criterio jurisprudencial sobre la autoridad para efectos del amparo interrumpió el criterio número 300 publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación

³¹ *Idem.*

1917-1988, respecto a las características que ha de reunir un individuo o persona para ser considerado como autoridad, que entre otros señalaba "...Autoridades para efectos del juicio de amparo. El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen".³²

En 1996 la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo una nueva interpretación respecto al concepto de autoridad para efectos del amparo, omitiendo la parte del uso de la fuerza pública como elemento indispensable, y concluyendo que la transición del Estado de derecho al Estado social de derecho por la intervención de los diferentes entes públicos en diversas actividades, han dado como consecuencia cambios en la Carta fundamental.

A su vez se ha dado paso a la rectoría económica del Estado y esta a la gestación que se ha dado en llamar la administración paraestatal, formada como se dijo líneas arriba, por organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que sin duda salen del concepto clásico de autoridad establecido en el criterio interrumpido. Que los organismos descentralizados son parte del Estado y sus actos atribuibles a él, por tanto el nuevo criterio quedó en la tesis de rubro siguiente: Autoridad para efectos del juicio de amparo. Lo son aquellos funcionarios de organismos públicos que con fundamento en la ley emiten actos unilaterales por los que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobernado.

³² Esta tesis surgió en 1919, y desafortunadamente se aplicó como regla general a un número indeterminado de casos a pesar de que las circunstancias y el contexto político en que se emitió fueran distintos, considerándose la posibilidad de hacer uso de la fuerza pública un requisito indispensable para ser considerado autoridad para efectos del amparo. Véase Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva ley de amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, Serie doctrina jurídica, p. 67; en el mismo sentido Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción el estudio del juicio de amparo*, 12ª ed., México, Porrúa, 2010, p. 4.

Si bien existían criterios de los tribunales federales de que ciertas entidades de la Administración Pública Centralizada o Paraestatal no tenían el carácter de autoridades en el juicio de amparo, también es cierto que dichos tribunales se han pronunciado en el sentido de que el criterio mencionado en el párrafo que antecede no debe ser aplicado de forma indiscriminada, sino que debe atenderse a las particularidades del caso, por ello según los propios argumentos de la tesis en cita, el juzgador de amparo a fin de determinar si a quien se atribuye el acto es autoridad, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado.

En efecto, en ese sentido se pronunció un criterio que a la letra reza: AUTORIDADES. QUIÉNES LO SON. Este Tribunal estima que para los efectos del amparo son actos de autoridad todos aquellos mediante los cuales funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados pretenden imponer dentro de su actuación oficial, con base en la ley y unilateralmente, obligaciones a los particulares, o modificar las existentes o limitar sus derechos. Estas ideas se plasmaron por don Guillermo Guzmán Orozco como Magistrado del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.³³

La regla general de que los organismos descentralizados por contar con personalidad jurídica y patrimonio propio no podían asemejarse a los órganos del Estado no tenían el carácter de autoridad para efectos del amparo,³⁴ ha ido cediendo terreno para que dichos organismos sean reconocidos como autoridades en el juicio de protección constitucional. Así durante la séptima época se resolvieron diversos juicios donde se consideró como autoridad responsable a organismos descentralizados entre ellos a la Comisión para la regularización de la tenencia de la tierra y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado³⁵.

³³ Véase Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.* nota 32, p. 69.

³⁴ Véase Góngora Pimentel, Genaro, *op. cit.* nota 32, p. 8

³⁵ Véase Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.* nota 32, p. 70.

Con posterioridad surgieron otros criterios donde se consideró autoridad para los efectos del Amparo al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) bajo el argumento aplicable al IMSS de que la característica esencial de un organismo, para que sea tenido por autoridad es que desempeñe la función de imperio, que ordene y se haga obedecer, y dentro de los ordenamientos internos del Instituto en mención existen disposiciones legales que contienen mandatos, imponen sanciones por desobediencia y establecen derechos entre otros, por tanto se consideró que el IMSS contaba con las facultades de dar órdenes y hacerse obedecer y en consecuencia con las características de autoridad para efectos del Amparo.³⁶

También se consideró autoridad para efectos del amparo a la Comisión Federal de Electricidad bajo los argumentos de que la citada Comisión ejerce facultades de decisión que le están atribuidas en un ordenamiento legal, mismas que constituyen una potestad administrativa irrenunciable y que al ejercerlas afecten la esfera de derechos del gobernado. Aclarando que no siempre se considera como autoridad para efectos del amparo, únicamente cuando ejerza facultades de decisión en los términos apuntados.³⁷ Como ejemplo se puede citar la facultad de la propia Comisión de realizar el corte del suministro de energía eléctrica.

Dicho lo anterior y en concordancia con lo señalado en el apartado de las dependencias que integran la Administración Pública Estatal, son consideradas autoridades administrativas en el Estado los titulares de las dependencias enunciadas, los Presidentes Municipales y aquellos titulares de organismos descentralizados que reúnan las características a que se ha hecho mención. Entre las funciones de las mencionadas autoridades están las establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán, la Ley Orgánica

³⁶ Véase Góngora Pimentel, Genaro, *op. cit.* nota 32, p. 10.

³⁷ *Ibidem*, pp. 8-9.

de la Administración Pública, la Ley de Entidades Paraestatales, la Ley Orgánica Municipal, todas ellas del Estado de Michoacán.

También ejercerán sus funciones de acuerdo con su reglamento interior y dictarán las resoluciones que les competan, pudiendo delegar a sus subalternos, cualquiera de sus facultades y formular los proyectos de iniciativa de ley, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones que correspondan a sus atribuciones.

Los organismos descentralizados, desconcentrados, empresas de participación estatal, fideicomisos públicos, comisiones, comités, patronatos, juntas o entidades, son órganos auxiliares de la Administración Pública Estatal, que deberán coordinar sus acciones con las dependencias y entidades paraestatales que determine el Gobernador del Estado. Las funciones de las autoridades de la Federación no son estudiadas en el presente apartado por no ser materia del mismo.

Respecto del municipio, el artículo 115 fracción IV de la Constitución Federal establece una de las atribuciones de gran relevancia, le concede libertad de administrar libremente su hacienda, permite que los ayuntamientos ejerzan en forma directa los recursos que integran la hacienda municipal.³⁸ Esta atribución está relacionada además con la facultad del Ayuntamiento de aprobación de su presupuesto de egresos elaborado por el Tesorero Municipal establecida en el

³⁸ Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...
IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

...
Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;...

...

artículo 32, inciso c), fracción IV de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.

Es decir, el municipio de conformidad con el artículo 115 constitucional y 32 de la Ley Orgánica Municipal del Estado, cuenta con autonomía para administrar libremente su hacienda³⁹ así como para la elaboración y aprobación de su presupuesto de egresos,⁴⁰ lo anterior de acuerdo a los artículos 32 y 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado. Atribuciones de gran relevancia en la actualidad considerando la importancia que ha adquirido el municipio al ser el nivel de gobierno que tiene el mayor contacto con la sociedad y la tarea de proporcionar bienes y servicios a la población.

³⁹ Art. 115, fracción IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor..., Artículo 32. Los Ayuntamientos tienen las siguientes atribuciones:... c).- En materia de Hacienda Pública:

I. Administrar libre y responsablemente su Hacienda de conformidad con las disposiciones aplicables...

⁴⁰ Artículo 55. La Tesorería Municipal dependerá directamente del Presidente Municipal y tendrá las siguientes atribuciones:

I y II...

III. Elaborar el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal y someterlo a consideración del Ayuntamiento;...Artículo 32. Los Ayuntamientos tienen las siguientes atribuciones:... IV. Aprobar, en su caso, el Presupuesto de Egresos que le presente el Tesorero Municipal y remitirlo al Congreso del Estado para la vigilancia de su ejercicio...

1.4 Derechos de los gobernados en relación con las dependencias de la administración pública

1.4.1. Concepto y antecedentes de los derechos humanos

Para hacer alusión a lo que hoy⁴¹ conocemos como derechos humanos es necesario hacer un recuento de las diferentes terminologías que se han utilizado para referirse a las prerrogativas, derechos o garantías que se han atribuido a través de la historia de la humanidad a la persona como una cuestión inherente a su dignidad.

Los términos garantías constitucionales, garantías individuales, derechos del gobernado, derechos del hombre, derechos fundamentales o derechos subjetivos públicos han sido utilizados de manera indistinta por diferentes autores,⁴² existiendo otros como Ferrajoli⁴³ quien si distingue y de manera precisa entre los términos garantías y derechos.

Previo a entrar en los conceptos que ocupan el presente apartado, es preciso remontar a la historia de los mismos. Desde el texto del año 683 en el VIII Concilio de Toledo⁴⁴, pasando por los fueros de Nájera (1064) y la Carta Magna del rey Juan sin Tierra son el origen remoto de varias garantías constitucionales de diversos países.⁴⁵ Es hasta la modernidad cuando se puede

⁴¹ De acuerdo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, vigente a partir de Junio del año 2011.

⁴² Lara Espinoza, Saúl, *Las garantías constitucionales en materia penal*, 3ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 1.

⁴³ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4ª ed., Madrid, Trotta, 2004, pp. 22, 25. Dice que las garantías son las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, y, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional. Habla de garantías liberales, garantías sociales, en tanto aseguran la tutela de los derechos de libertad, sociales, según corresponda. Respecto al concepto de derechos, dice que equivalen a vínculos de sustancia que condicionan la validez sustancial de las normas producidas y expresan los fines a que está orientado ese moderno artificio que es el Estado constitucional de derecho.

⁴⁴ *Idem*. En su canon 2 establece que nadie puede ser privado de sus honores, detenido, atormentado o condenado por ninguna institución del Estado sin tener pruebas claras y evidentes.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 1-2.

hablar de derechos fundamentales. Antes existía una idea de la dignidad, la libertad o la igualdad dispersa en varios autores clásicos como Platón, Aristóteles o Santo Tomás, pero dicho concepto no se unificaba.⁴⁶ El término como tal aparece en Francia a finales del siglo XVIII, con el movimiento que dará origen a la declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano de 1789.⁴⁷

Es posible encontrar en los rasgos distintivos de la modernidad la explicación de la aparición de los derechos fundamentales. El surgimiento del capitalismo, la aparición del Estado como tal, la burguesía y su influencia sobre la literatura, el arte, la filosofía, la ciencia, la ideología liberal, el nuevo tipo de poder político que se configura en el tránsito a la modernidad frente a los poderes políticos medievales⁴⁸ son algunos de los factores determinantes en la aparición del concepto que da nombre al presente apartado.

El tema de los derechos resulta común, incluso parece ser tema de moda sin embargo, en el siglo XVIII las circunstancias eran distintas. La influencia de Locke en este tiempo fue inmensa, sus conceptos de naturaleza, de pacto social, de derechos naturales del hombre y de la separación de los poderes como garantía del respeto a los derechos humanos inspiraron en gran parte las declaraciones políticas de las colonias británicas en Norteamérica, así como el texto de la Declaración de Independencia.

En 1789, la Asamblea Nacional de Francia, inspirada en la filosofía política de la época y en los precedentes norteamericanos aprueban la Declaración de los Derechos del Hombre, donde se expresa que *“...considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han decidido exponer, en una, declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del*

⁴⁶ Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Historia de los derechos fundamentales*, Tomo I, Madrid, Dykinson, 2000, p. 73.

⁴⁷ Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM-CNDH, 2006, p. 8.

⁴⁸ Peces-Barba Martínez, *op. cit.* nota 46, pp. 74-76.

hombre".⁴⁹

No debe pasarse por alto que en 1948 se realiza la Declaración Universal de los Derechos Humanos. A partir del surgimiento del Estado Constitucional y democrático venido a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial y las adecuaciones a sus máximos ordenamientos, diversos países entre ellos España (1978) influenciado por Italia (1947), Alemania (1949), y Portugal (1976) adoptaron esta nueva corriente cuyo rasgo principal es dotar de medios eficaces para el cumplimiento de los derechos fundamentales.⁵⁰ En Latinoamérica algunos países incorporaron la figura del *Ombudsman* o defensor del pueblo, entre ellos Argentina en 1994,⁵¹ Colombia en 1991,⁵² Costa Rica en 1993.⁵³

Una vez que se ha hecho referencia a las distintas denominaciones que se ha dado a los derechos de las personas, se está en posibilidad de mencionar un concepto de las principales terminologías a que se ha hecho referencia.

Derechos humanos. Son derechos que se reconocen a todos los seres humanos frente al Estado, y que éste o bien tiene el deber de respetar y garantizar o bien está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización. Son atributos de toda persona e inherentes a su dignidad humana.⁵⁴ Se han plasmado de manera escrita con la finalidad de otorgar seguridad jurídica. Implican

⁴⁹ Hubner Gallo, Jorge Iván, *Los derechos humanos, historia, fundamento, efectividad*, Chile, Editorial jurídica de Chile, 1994, p. 25.

⁵⁰ Alfonzo Jiménez, Armando, *La defensa no jurisdiccional de los derechos humanos*, Argentina, Ad-hoc, 2010, p. 57.

⁵¹ *Ibidem* p. 61.

⁵² Constitución Política de Colombia, del 6/7/1991, en <http://www.cervantesvirtual.com/portal/Constituciones>

⁵³ Alfonzo Jiménez, Armando, *op.cit.*, nota 50, pp. 64-65.

⁵⁴ Nikken, Pedro, "El concepto de derechos humanos", Instituto Interamericano de derechos humanos, consultable en <http://docencia.uagro.mx/sites/default/files/ConceptoDH%20Pedro%20Nikken.pdf>, 12 de enero de 2013.

mecanismos legales que defienden la dignidad humana en la esfera de la relación de supra-ordenación entre gobernante y gobernado.⁵⁵

*Derechos fundamentales.*⁵⁶ Concepto que comienza a esbozarse a fines del siglo XVII. Se utiliza como un sinónimo de los derechos humanos, una vez que son positivizados en un ordenamiento jurídico concreto.

El derecho fundamental jurídicamente tiene la estructura normativa de un derecho subjetivo, es decir, que los derechos fundamentales son instituciones jurídicas que tienen la forma del derecho subjetivo. Y la estructura del derecho subjetivo tiene tres elementos: titular del derecho subjetivo, el contenido del derecho subjetivo en el que se distinguen las facultades, por otra parte el objeto del derecho, y un tercer elemento es el destinatario o sujeto pasivo, aquel que está obligado a hacer o no hacer.

Garantías constitucionales. Se entiende como el conjunto de instrumentos procesales, establecidos por la norma fundamental, con objeto de restablecer el orden constitucional cuando el mismo sea transgredido por un órgano de autoridad política.

Los derechos de las personas independientemente de la denominación que se les dé, han entrado a una nueva etapa, son y deben ser un límite al poder, las leyes y la Constitución de un país solo son válidas y democráticas en la medida que reconozcan y garanticen los derechos humanos.

1.4.2. Breve panorama de los derechos humanos en México

⁵⁵ Ortiz Treviño, Rigoberto Gerardo, "Análisis del concepto de derechos humanos", Revista amicus curiae, México, Año I, número 6, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/amicus/article/view/15367>

⁵⁶ Este término es el preferido por Miguel Carbonell para referirse incluso a los que la reforma constitucional de Junio de 2011 ha denominado derechos humanos, al señalar que es más apropiada porque se considera como fundamentales aquellos derechos humanos que han sido garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada. Véase Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, op. cit. nota 47, p. 9.

En la República Mexicana a partir de la historia constitucional se han reconocido u otorgado, a decir de los propios textos constitucionales algunos derechos o prerrogativas. Desde la Constitución de Cádiz,⁵⁷ la Constitución de Apatzingán de 1814,⁵⁸ la Constitución de 1824,⁵⁹ en las Siete Leyes de 1836,⁶⁰ las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843,⁶¹ el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847,⁶² la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857,⁶³ hasta la Constitución Federal de 1917 que garantiza la libertad, la seguridad y la propiedad, pone el acento en libertades políticas y económicas, se garantizan las libertades de expresión, de asociación y el derecho de petición. En mayor o menor medida existen indicios del intento por la protección de los derechos de las personas.

No obstante lo anterior, no se había dado en el país la relevancia que hoy revisten los derechos humanos, no existían mecanismos con los cuales hacer

⁵⁷ Abolió los privilegios de la nobleza y de los grandes propietarios, se refirió a la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad, cfr. Zavala, Silvio, "La constitución política de Cádiz, 1812", en Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, s.a., pp. 27-30.

⁵⁸ En ella se reconoce el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad, véase Torre Villar, Ernesto de la, "Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana", en Galeana, Patricia (comp.), *op. cit.* nota 57, p. 41.

⁵⁹ Se otorgaban diferentes prerrogativas a los ciudadanos, entre las que destacan la prohibición de confiscar bienes, aplicar tormento por la autoridad, detenciones sin prueba o indicio, ninguna detención mayor de sesenta horas, prohibición para el registro de casas, imposición a los Estados de la obligación de proteger la libertad de expresión, entre otros. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

⁶⁰ Se reconocieron derechos de los ciudadanos, como no ser detenido por más de tres días por autoridad política, no ser detenido por autoridad judicial por más de 10 días sin dictarse el auto motivado de prisión, se prohibieron los tribunales especiales, se establece el derecho a la propiedad, el de inviolabilidad del domicilio, el libre tránsito de personas y bienes y libertad de imprenta. Cfr. Sordo Cedeño, Reynaldo, "Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana, 1836", en Galeana, Patricia (comp.), *op. cit.* nota 57, pp. 119-120.

⁶¹ Se prohíbe la esclavitud, mantiene los derechos fundamentales a la propiedad, la libertad de opinión, de equidad ante la ley, de inviolabilidad del domicilio y el libre tránsito. Cfr. Vázquez Mantecón, María del Carmen, *Bases orgánicas de la República Mexicana, 1843*, en Galeana, Patricia (comp.), *op. cit.* nota 57, pp. 168-172.

⁶² Se destaca la amplia declaración de derechos individuales así como un sistema para proteger dichos derechos, que mas tarde se denominaría juicio de amparo. Fix Zamudio, Héctor, *Acta constitutiva y de reformas de 1847*, Colombia, Instituto de estudios constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 1997, p. 14.

⁶³ En ella se proclamaba la libertad de pensamiento y expresión del hombre, proclamaba la libertad de enseñanza y de prensa. Cfr. Labastida, Horacio, *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857*, en Galeana, Patricia (comp.), *op. cit.* nota 48, pp. 260-266.

efectivos dichos derechos ni se les daba la importancia que ameritan. Al partido en el poder no le interesaba que los mexicanos tuvieran acceso a mecanismos internacionales de defensa de los derechos fundamentales, menos aún interesaba que normas internacionales se aplicaran por terceros en el país.

Las más altas cúpulas del poder defendían la postura de dominio reservado del Estado y el uso de prácticas autoritarias que no permitían el escrutinio internacional en materia de derechos fundamentales, lo que provocó que el Estado mexicano se mantuviera al margen de toda práctica en pro de los derechos de sus ciudadanos y se les negó el acceso a foros de denuncia y tribunales internacionales una vez agotados los recursos de la legislación interna.

Lo anterior no obstante ser parte de diversos acuerdos y tratados internacionales en la materia. En las negociaciones que llevaron a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como a la Declaración Universal de los Derechos humanos adoptadas en 1948, las delegaciones mexicanas fijaron su postura tras los lineamientos⁶⁴ que les marcó el propio Estado mexicano: no a la firma de una convención en materia de derechos humanos, sólo una declaración, No a la constitución de una maquinaria internacional protectora de los derechos humanos, si al fortalecimiento de instituciones nacionales protectoras de los derechos humanos.

Esta fue la posición de México ante el régimen internacional de los derechos humanos durante décadas, de manera discursiva aceptar las posturas y adherirse a las declaraciones internacionales de derechos humanos argumentando considerarlos como parte de su propio orden democrático, participar de manera débil en los esfuerzos de la comunidad internacional para codificar derechos fundamentales a través de instrumentos jurídicos vinculantes y oponerse a la creación de mecanismos y cortes internacionales para defensa y

⁶⁴ Véase Saltalamacchia Ziccardi, Natalia y Covarrubias Velasco, Ana, "La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: antecedentes históricos", Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 8-9 y ss.

vigilancia de los derechos humanos.

Además de lo anterior, México ratificó tardíamente los principales instrumentos internacionales en materia de derechos civiles y políticos, lo que demuestra un grado de compromiso mínimo del Estado Mexicano con el sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos.⁶⁵ Aunado además a su postura en contra del establecimiento de una Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la creación de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, misma que a pesar de las opiniones en contrario se aprobó por unanimidad el 20 de diciembre de 1993.⁶⁶

Mientras esto sucedía en el plano internacional, en México se fue generando un contexto de exigencia frente al gobierno por los constantes abusos cometidos en el sistema de justicia y en el orden electoral, identificados plenamente como violaciones a derechos humanos.⁶⁷ En 1990 se crea mediante decreto presidencial del 5 de junio la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y en el año de 1992 se adiciona un párrafo B al artículo 102 de la Constitución Federal, que crea un novedoso sistema de protección de los derechos humanos bajo la modalidad del *Ombudsman*,⁶⁸ contemplado como un sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, compuesto por órganos

⁶⁵ *Ibidem*, p. 10 y 11. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, fue ratificado en 1981, el Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado en 1966 fue ratificado hasta el año 2002, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada en 1969 fue ratificada en 1981, y la declaración expresa donde se reconoce competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se depositó en 1988, la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes y que crea el Comité contra la tortura adoptada en 1984 se ratificó en 1986, y hasta 2001 se depositó la declaración expresa de reconocimiento de la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones.

⁶⁶ Uno de los logros de los países no conformes con la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, fue la eliminación del mandato específico del Alto Comisionado para conducir misiones de investigación *in situ* que se atribuían en el proyecto de resolución apoyado por Estados Unidos, mismo que se modificó para obtener el consenso de los opositores, Saltalamacchia Ziccardi, Natalia y Covarrubias Velasco, Ana, *op. cit.* nota 64, pp. 12-14.

⁶⁷ *Ibidem*. p. 15.

⁶⁸ Madrazo, Jorge, Derechos Humanos, *El nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 52.

protectores en cada entidad federativa con competencia para conocer de violaciones a derechos humanos cometidas por servidores públicos. No tenía injerencia en asuntos electorales, laborales, jurisdiccionales, sus resoluciones tenían el carácter de públicas y no vinculatorias, es decir los servidores públicos no estaban obligados a acatar.⁶⁹

La alternancia en el titular del Poder Ejecutivo de la Nación en el año 2000 sin duda fue un factor determinante en la creación de una verdadera agenda de política exterior en materia de derechos humanos. Un día después de haber tomado posesión, el Presidente Vicente Fox firmó un acuerdo con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas para que estableciera una oficina en México y elaborara un diagnóstico respecto de la situación en el país de los derechos humanos.⁷⁰ Además el gobierno foxista tuvo una decidida participación en la codificación internacional en materia de derechos civiles y políticos, la introducción exitosa de provisiones para resguardar los derechos humanos en la Convención Americana contra el Terrorismo y la ratificación en 2005 del Estatuto de Roma, que creó la Corte Penal Internacional⁷¹ son una muestra de ello. Lo desafortunado del tema fue que en el año 2005 se aprobó por el Congreso de la Unión reforma al artículo 21 constitucional, donde se adicionó un quinto párrafo en el cuál se limita el reconocimiento de la jurisdicción de la mencionada Corte.⁷²

La reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de Junio del año 2011 es el resultado de más de una década de la labor de diversas organizaciones civiles,⁷³ de la política exterior que inició en los años noventas y se impulsó de manera importante por Vicente Fox así como por las principales

⁶⁹ Véase Saltalamacchia Ziccardi, Natalia y Covarrubias Velasco, Ana, *op. cit.* nota 64, p. 16; en el mismo sentido Alfonzo Jiménez, Armando, *op. cit.* nota 50, pp. 71-76.

⁷⁰ Saltalamacchia Ziccardi, Natalia y Covarrubias Velasco, Ana, *op. cit.* nota 64, p. 26.

⁷¹ *Ibidem* pp. 27-28 y ss.

⁷² Dicha reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, del lunes 20 de junio de 2005, y literalmente se señaló: "El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional."

⁷³ Véase García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La Reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2012, p. 28.

fuerzas políticas del país. En la LX Legislatura (2006-2009) se presentaron diversas iniciativas que fueron discutidas los dos años previos a la aprobación de la mencionada reforma en comento donde se hizo patente una vez más la resistencia que existe aún en el país para el reconocimiento de los derechos humanos y la apertura a mecanismos de defensa a nivel internacional.⁷⁴

Otros factores que contribuyeron a la que la reforma se concretara fueron la persistencia de violaciones a los derechos humanos documentadas y objeto de observaciones y recomendaciones por instancias internacionales así como las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenando al Estado mexicano.⁷⁵ Reforma que implica cambios en la Teoría política y teoría del Derecho en nuestro país. Nos encamina pues hacia un cambio del sistema jurídico y propiamente hacia el Estado Constitucional aplicándose un modelo garantista que de preeminencia a los derechos humanos de las minorías.

En la reforma se obliga a todo servidor público a responder las recomendaciones de los órganos de defensa de los derechos humanos, y cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa.⁷⁶

⁷⁴ Dicha postura derivada de la tan arraigada teoría de la supremacía constitucional, donde los legisladores se negaban a admitir la existencia de un orden normativo ajeno a la Constitución que pudiera estar 'por encima' de ella. El primer dictamen aprobado el 23 de abril de 2009 por la Cámara de Diputados hablaba de la interpretación de las normas de derechos humanos bajo el principio de no contradicción con la Constitución, lo que hubiese significado de ser aprobado, anular por completo las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales al imponer la obligación de interpretación bajo el principio ya citado de no contradicción con la Constitución. Véase Caballero Ochoa, Jose Luis, "Cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona", en Carbonell, Miguel (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, 2ª ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 108 y ss.

⁷⁵ Los diversos señalamientos en el plano internacional obligaron al Estado mexicano a reconocer de manera explícita que la normatividad en materia de derechos humanos se encuentra en un plano de igualdad jerárquicamente a la Constitución, *cf.* Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales", en Carbonell, Miguel (coord.), *op. cit.* nota 74, p. 43.

⁷⁶ Art. 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en él se faculta al Senado, o en sus recesos a la Comisión permanente, así como a las legislaturas de los Estados, para que a solicitud de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o las de las Entidades Federativas según corresponda, llamen a las autoridades o servidores públicos responsables para que a su vez expliquen ante el órgano legislativo su negativa respecto a las

Asimismo se establece en la reforma mencionada que las normas de derechos humanos se interpretaran de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia, debiendo aplicarse la norma de mayor amplitud para las personas, denominado por la doctrina principio pro persona.⁷⁷

Antes de las modificaciones constitucionales en materia de derechos humanos que viene ocupando esta parte de la investigación, el Estado Mexicano ya era miembro del Sistema Interamericano de protección a los derechos humanos,⁷⁸ los tratados eran parte ya de la ley suprema de conformidad con lo establecido en el artículo 133 de la Constitución.⁷⁹ Sin embargo son conocidas ya las interpretaciones que de dicho precepto hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismas a que se hará alusión en el apartado 2.2.

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos además de los tratados, pactos y Convenciones se integra por las observaciones emitidas por los Comités,⁸⁰ con las correspondientes obligaciones de acatar las observaciones emitidas por ellos y la posibilidad de los ciudadanos de los países

recomendaciones mencionadas. El escrutinio será público. El avance es significativo, el hecho de que el Senado o en su caso la Comisión permanente, así como las legislaturas locales tengan facultad de llamar a los servidores públicos para que expliquen su negativa de acatar las recomendaciones del *Ombudsman* permitirá que en sesiones públicas para conocimiento de la sociedad en general den a conocer si es que cuentan con razones verdaderamente de peso para no acatar las citadas recomendaciones.

⁷⁷ Se reconoce además que dentro del territorio nacional todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, es decir, aquellos firmados y ratificados por México, artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el 10 de Junio de 2011, véase Anexo 2. Sobre el principio pro persona, véase Caballero Ochoa, Jose Luis, *op. cit.* nota 74, pp. 130-131, en el mismo sentido García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *op. cit.* nota 73, pp. 95-96 y ss.

⁷⁸ Sistema que tiene como base en principio la Convención Americana de Derechos Humanos, en ella se regula la existencia de la Comisión y de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, además de los pactos, tratados y convenciones se conforma también con las observaciones, que son una especie de jurisprudencia emitida por los Comités de cada Pacto o tratado y que tienen como función la vigilancia del cumplimiento de cada instrumento por los Estados parte.

⁷⁹ *Cf.* García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *op. cit.* nota 73, pp. 20-21.

⁸⁰ Los Comités realizan interpretaciones de las obligaciones asumidas por los Estados y que además los firmantes están en condiciones de admitir la competencia de los citados comités.

miembros de acudir ante los Comités a denunciar violaciones a derechos establecidos en los pactos, tratados y convenciones.⁸¹

Los derechos que el Estado mexicano está obligado a reconocer se encuentran enunciados además de en la Constitución, en algunos tratados internacionales, sin embargo algunos derechos se contemplan de manera más amplia en los tratados, así como también consideran otros que no se encuentran reconocidos en la Constitución⁸², por lo que en los casos concretos deberán interpretarse y en su caso aplicarse la norma de mayor beneficio. Como ejemplo se puede citar el derecho a la educación, contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3º, mismo que analizado en distintos ordenamientos de carácter internacional⁸³ se concluye que la disposición constitucional contempla con mayor amplitud porque hace alusión a que la educación proporcionada por el Estado deberá ser laica es decir, mantenerse por completo ajena a cualquier doctrina religiosa, por lo que al agregar el elemento de laicidad al contenido del derecho, lo hace ser un derecho más amplio en relación con el resto de los ordenamientos que no contemplan tal elemento.⁸⁴

⁸¹ Carbonell, Miguel, "Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución Mexicana", en Carbonell, Miguel (coord.), *op. cit.* nota 74, pp. 70-71 y ss.

⁸² No es necesario que la Constitución replique los derechos que se encuentran en los tratados internacionales y que como mala práctica se ha convertido en costumbre, en virtud a que ha quedado claro en el párrafo primero del artículo 1º constitucional que tanto los derechos contemplados en la Constitución como aquellos incluidos en los tratados internacionales son de los que gozarán todas las personas, es innegable que sería ocioso pretender incluirlos en la carta fundamental. Las obligaciones de los Estados son de armonizar sus ordenamientos y de hacer compatible su legislación con los tratados internacionales y la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ésta como último intérprete de la Convención Americana de Derechos Humanos, Carbonell, Miguel, "Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución Mexicana", en Carbonell, Miguel (coord.), *op. cit.* nota 74, pp. 77-78.

⁸³ Se analizaron: la Declaración Universal de los Derechos Humanos lo contempla en el artículo 26, El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el artículo 13, la Convención de los Derechos del niño, artículo 28 y 29, la Declaración de los Derechos del niño, adoptada en Ginebra en 1924, en el principio 5º, la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre en su artículo XII, la Declaración de los Derechos del niño de 1959, principios 5 y 7, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", artículo 13, el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, artículo 26.

⁸⁴ Este es uno de los logros derivados de la separación de las relaciones iglesia Estado que se dio en nuestro país en el gobierno de Benito Juárez, lo cual parece digno de destacarse por ser un supuesto que no se contempla en los otros ordenamientos. Este artículo tiene una protección más amplia porque permite a los particulares el ejercicio de otros derechos como la libertad de

1.4.3. Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos

Es innegable que después de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, estos han adquirido un mayor realce. El peso específico que tienen los derechos fundamentales en la Constitución y además en los tratados internacionales que México ha celebrado, el auge que se vive en la actualidad, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que vinculan a los Estados parte a aplicar la jurisprudencia, los mecanismos individuales ante instancias internacionales que pueden hacer valer los ciudadanos mexicanos, en fin que hoy en día se les considera a los derechos humanos como una plataforma funcional de la democracia, por medirse esta en razón de los derechos que el país respeta y reconoce a sus ciudadanos, pero no se pase por alto que la mayor parte de los derechos fundamentales y libertades públicas, requieren, para su efectividad, de la intervención de los poderes.

Previo a entrar de lleno a la parte de la efectividad de los derechos, es necesario mencionar las distinciones que han realizado diversos expertos en materia de derechos para diferenciar los derechos llamados civiles y políticos de los económicos, sociales y culturales.

Una de las grandes diferencias que se mencionan es que los derechos civiles y políticos implican una actividad negativa o pasiva del Estado, un abstenerse para no impedir a sus ciudadanos el goce de tales derechos, como no ser detenido sin causa justa, no intervenir en el goce de sus propiedades, prohibición de violar la correspondencia por mencionar algunos, y esto se cumple con las funciones de policía, seguridad, justicia del Estado, para que ni el Estado

creencias, que va muy relacionada con el derecho a la educación en los casos en que se impusiera una religión oficial en el país.

ni los particulares interfieran en el goce de esas libertades⁸⁵. Por su parte los derechos económicos, sociales y culturales implicarían el nacimiento de obligaciones positivas a cargo del Estado que en la mayoría de los casos implica ser solventados con una partida del presupuesto público, tales como: proveer servicios de salud, otorgar la educación básica, asegurar el derecho a la alimentación, garantizar el acceso a una vivienda, etc.⁸⁶

Otra de las razones para la diferenciación de los derechos civiles y políticos de los económicos, sociales y culturales es la redacción de cada uno de los Pactos que contemplan los citados derechos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 2.2⁸⁷ establece mecanismos para hacer efectivos los derechos que contempla, entre lo que destaca que los Estados adoptaran medidas oportunas para dictar disposiciones legislativas o de otro carácter para hacer efectivos los derechos ahí reconocidos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el artículo 2.1⁸⁸ señala que los Estados se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos. De donde se colige de alguna manera que dichos Pactos han contribuido para la división y diferenciación que se ha hecho por los doctrinarios así como para la justificación de no exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

⁸⁵ Véase Courtis, Cristian y Abramovich, Víctor, “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales”, p. 2, disponible en <http://www.escri-net.org/docs/i/400285>.

⁸⁶ *Idem*.

⁸⁷ Artículo 2. 2. *Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.*

⁸⁸ Artículo 2.1. *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.*

Sin embargo la diferencia no es radical, es prácticamente una medida que se ha tomado por los académicos para facilitar su estudio, prueba de ello es el derecho a la vida en tanto clasificado como parte de los denominados derechos civiles, que a la vez se relaciona con los derechos sociales a la alimentación y a la salud, dejando en claro que esa clasificación es meramente para cuestiones prácticas de estudio. Esto es así atendiendo además a los principios que rigen los derechos humanos de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.⁸⁹

El tema de los derechos humanos propiamente se ha venido a poner en la mesa a raíz de la reforma constitucional del 10 de Junio del año 2011, que vino a cambiar el paradigma de la teoría constitucional en nuestro país. Algunos expertos señalan que la reforma fue demasiado ambiciosa y que debió ser suministrada de manera que los mexicanos la entendieran poco a poco. Hasta cierto punto tienen razón. La reforma abarca diversos temas que no sólo necesitan ser socializados y entendidos, requieren además de leyes reglamentarias para las que se estableció un plazo perentorio y que a la fecha ha fenecido en exceso.

Por otro lado, a pesar de que el ideal es que los derechos humanos sean exigibles de manera inmediata, pueden producirse situaciones de omisiones de las autoridades por no llevar a cabo ciertas medidas o por no implementar los mecanismos necesarios para su debida efectivización.

De ahí que los derechos fundamentales vinculan al poder público en todo su comportamiento, en su hacer o dejar de hacer. Es evidente que la exigencia de actuaciones positivas por parte de los poderes constituidos resulta más clara, si cabe en el terreno de los derechos humanos.

⁸⁹ Tomando el ejemplo mencionado se observa que el pleno goce y disfrute del derecho a la vida dependerá en gran medida de que los derechos a la alimentación y salud adecuadas, estén plenamente garantizados por el Estado. Véase Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra, "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica", en Carbonell, Miguel (coord.), *op. cit.* nota 74, pp. 152-153.

Parte de determinar las obligaciones que cada Estado asume en relación con los derechos económicos, sociales y culturales le corresponde al legislativo, quien a través de su actividad debe determinar el contenido y alcance de cada derecho, máxime cuando los derechos económicos, sociales y culturales son parte de lo que se ha dado en llamar normas programáticas, aquellas que ameritan una reglamentación extra y que sin dicha reglamentación dejan de tener aplicación en tanto se dicte su complemento normativo⁹⁰.

El tema de la exigibilidad depende de la disponibilidad de recursos por parte del Estado, sin embargo no todos los derechos económicos sociales y culturales suponen erogar algún recurso o actividad positiva del Estado, también implican el otorgamiento de consecuencias jurídicas a una actuación. Si se regula el matrimonio en un Código Civil o Familiar, se establecen consecuencias a quien cumpla con los requisitos y celebre el matrimonio, como los derechos de los cónyuges y los hijos a bienes del difunto cónyuge, derecho al nombre, al reconocimiento de hijo, a que el patrimonio de familia no se vea afectado y se evite su ejecución, por mencionar algunos.

Si bien los Estados asumen obligaciones concretas cuando adoptan un tratado internacional también es cierto que en la realidad es necesario que ante la falta de cumplimiento de dichas obligaciones por los Estados parte, se sometan por los nacionales de un Estado ante las instancias internas o en sede internacional a fin de generar precedentes que obliguen a los Estados a implementar los medios para lograr la plena efectividad de los derechos económicos sociales y culturales⁹¹, derechos que a decir de Gerardo Pisarello si

⁹⁰ Risso Ferrand, Martín J., "Declaración de inconstitucionalidad por omisión en el dictado de actos ordenados por la Constitución", *Anuario de derecho constitucional*, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 22, disponible en <http://biblioteca.aeu.org.uy/cgi-bin/wxis1660.exe/iah/#first>.

⁹¹ En ese sentido se pronuncia también Miguel Carbonell, al señalar que el desconocimiento por parte de los abogados y sociedad en general de los mecanismos existentes para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales complica la tarea de exigencia hacia el Estado aún

no existen sujetos capaces de obligar no existirán instituciones obligadas a garantizarlos, son derechos que deben ser conquistados⁹². En otras palabras, es a los ciudadanos a quienes corresponde hacer justiciables los citados derechos a fin de que el Estado, al verse con el cúmulo de demandas de sus nacionales se vea obligado a implementar los mecanismos que permitan a sus ciudadanos el pleno goce y ejercicio de los derechos. Así funciona el Derecho, la realidad avanza más de prisa que los poderes legislativos, prueba de ello es la reforma de que se ha hablado en materia de derechos humanos.

No basta el reconocimiento de los derechos en los órdenes normativos o en la Constitución, es necesario que el Estado implemente los medios para que se logre de manera progresiva el pleno disfrute por los ciudadanos o en su caso y de no ser posible su efectivización, dotar de los mecanismos jurisdiccionales o administrativos para alcanzar el goce y ejercicio de los mismos.

Las prestaciones para cumplir con los derechos sociales son actuaciones del Estado a manera de acciones gubernamentales, políticas públicas, otorgamiento de bienes y servicios a la población constatables y medibles, el apoyo social, el compromiso democrático y obviamente el recurso presupuestal.

Según Courtis y Abramovich, si es posible la judiciabilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, cada tipo de obligación ofrece un abanico de acciones posibles, que van desde la denuncia de incumplimiento de obligaciones negativas, pasando por diversas formas de control del cumplimiento de obligaciones negativas, hasta llegar a la exigencia de cumplimiento de obligaciones positivas incumplidas⁹³.

más, "Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución Mexicana", en Carbonell, Miguel (coord.), *op. cit.* nota 74, p. 74.

⁹² *Cfr.* Pissarello, Gerardo, Los derechos sociales y sus garantías: notas para una mirada "desde abajo", en Courtis, Christian y Ávila Santamaría, Ramiro (eds.), *La protección judicial de los derechos sociales*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, Ecuador, 2009, p. 32.

⁹³ Courtis, Cristian y Abramovich, Víctor, *op. cit.* nota 85, p. 10.

No obstante lo anterior, los autores citados también señalan que las posibilidades de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales se ven afectadas por el contexto económico y social que viven los Estados celebrantes del Pacto Internacional en la materia, y que debido a la actual fase de evolución de los derechos humanos surgen situaciones que desbordan el marco del convenio y deben situarse en el plano de la cooperación internacional.”⁹⁴

Sin embargo, tampoco es justificación para que los Estados parte evadan los compromisos asumidos en el plano internacional la limitación de recursos disponibles, toda vez que como lo establece el artículo 2.1 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, la obligación consiste en destinar el máximo de recursos disponibles a la satisfacción de los derechos contenidos en el pacto y en su caso de existir insuficiencia de recursos deberá ser demostrada tal circunstancia por el Estado. Situación que en el Estado mexicano no se ha dado aún, México no ha emitido informe alguno de las cantidades que de manera efectiva se hayan destinado a lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, no se ha transparentado la rendición de cuentas.

1.5 Conductas lesivas de las dependencias de la administración pública del Estado en relación con los derechos

Las atribuciones y obligaciones de las dependencias de la administración pública se encuentran establecidas en cada una de sus respectivas leyes orgánicas de Educación, de Turismo, de Desarrollo Social, etc.

En cada ordenamiento se comprende uno o varios artículos donde se mencionan las obligaciones de las dependencias en cuestión. La materia

⁹⁴ *Ibidem*, pp. 10,20.

administrativa es la de mayor diversidad dentro de las ramas jurídicas, por tanto existen tantas conductas lesivas a los gobernados como diversidad de actos, o en el caso concreto del presente estudio, omisiones emanadas del no hacer de las diversas dependencias y autoridades administrativas. Esto viene a complejizar la forma en que se deciden los conflictos, aplicando criterios que no son uniformes dada la multiplicidad de situaciones que pueden desdoblarse del actuar o no de los funcionarios de la administración pública.

Por lo anterior en la presente investigación no ha de abordarse, porque además los recursos no lo permitirían, una a una las diferentes áreas que comprenden la materia administrativa. Se enuncian algunas dependencias no sin antes mencionar de forma breve las diferentes figuras que doctrinariamente se han estudiado y que se encuentran relacionadas con la falta de actuación de los funcionarios.

Cabe apuntar además, que si bien las conductas que asuman las autoridades pueden vulnerar los derechos de las personas, el estudio que se ha emprendido pretende abordar lo que se refiere a la falta de actuación de los funcionarios, entendido no como esa ausencia de cumplimiento de una obligación establecida de manera expresa en un ordenamiento interno, sino como esa falta de actuación derivada de las obligaciones que, de conformidad con la reforma constitucional en materia de derechos humanos tienen todas las autoridades en el ámbito de sus competencias de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas.

Son varias las clasificaciones que se han hecho de ese no actuar, así como diferentes las figuras que se desprenden de la citada inactividad, tema nada sencillo por cierto. Cuando el Estado no cumple con los mandatos que se establecen en la Constitución, se habla de una omisión. Omisión que se ha de abordar no de manera aislada sino de la mano ese no actuar, con la correspondiente vulneración o afectación a los derechos de las personas. No

basta el reconocimiento de tales derechos en los órdenes normativos o en la Constitución, es necesario que el Estado implemente los medios para que los derechos puedan disfrutarse plenamente o en su caso solicitar su cumplimiento de manera efectiva. Y como se dijo, al no implementarse por el Estado dichos mecanismos, la violación a tales derechos reconocidos en la Constitución y los tratados no emana de un acto de la autoridad, sino de un no hacer.

Una primera clasificación de ese no actuar es precisamente la que habla de la inactividad administrativa.

1.5.1 Inactividad administrativa

Para enunciar esta figura es importante esclarecer el tipo de inactividad administrativa⁹⁵ objeto de un proceso, según se haya ejercido o no el derecho de petición o se derive de la participación del particular en un procedimiento administrativo. De esta diferencia surge la inactividad formal y material⁹⁶

En cuanto a la inactividad formal de la Administración, se entiende que existe cuando al cabo de un procedimiento administrativo, o como consecuencia del derecho de petición, los funcionarios de la administración no contestan. Esto claro, con las excepciones de los casos en los que opera la negativa ficta, misma que por no ser de interés para el tema de este trabajo no se ha de abordar en la presente investigación.

⁹⁵ Fernández Rodríguez, José Julio, "Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión", en Carbonell, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, 2ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 29. En este ensayo se hace alusión al término inactividad administrativa únicamente como un sinónimo del silencio de la administración derivado del ejercicio del derecho de petición y no como una omisión sin restricciones.

⁹⁶ Carpio Marcos, Edgar y Eto Cruz Gerardo, *El control de las omisiones constitucionales e ilegales en el derecho comparado*, México, FUNDAp, 2004, p. 123.

Respecto al derecho de petición y de promover recursos administrativos es un derecho que integra la garantía del debido proceso, lo contrario implica denegación de justicia, incumplimiento a un mandato constitucional, pues el mencionado derecho no estriba en que el ciudadano pueda pedir información alguna a los órganos de la administración, sino que a la vez, se tiene el derecho de recibir una respuesta a la petición planteada, independientemente de que la petición sea rechazada debido a que el único requisito es que la petición se dirija de manera respetuosa, por escrito misma que tendrá que resolverse en breve término.⁹⁷

Se presenta una inactividad material cuando fuera de un procedimiento administrativo sus órganos o funcionarios dejan de cumplir un mandato u obligación que les es impuesta en algún ordenamiento. Dentro de esta inactividad material cabe la omisión. Precisamente una segunda clasificación de la inactividad administrativa hace referencia a las omisiones en los términos siguientes:

1.5.2 Omisión

La conducta humana como manifestación de la voluntad puede desplegarse de dos grandes formas, el hacer y el no hacer. Al hacer se realiza un acto, una acción. Por el contrario el no hacer implica ausencia de acto, sin embargo no por ello se deja de tener consecuencias y no por ello deja de ser una manifestación de la voluntad de la persona. Incluso, suele suceder que con la omisión se afecte de manera más severa que con la acción misma.

Uno de los doctrinarios que aborda el tema de las omisiones en la parte que interesa, lo es José Julio Fernández Rodríguez⁹⁸. Hace un recuento del origen de utilizar el término omisión que va desde el derecho canónico que supone el incumplimiento de las obligaciones de obispos y sacerdotes, hasta llegar al derecho penal. Así en los códigos punitivos se hace alusión a que los delitos y las

⁹⁷ Artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁸ Véase "Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión", en Carbonell, Miguel, *op. cit.* nota 95, pp. 3-4 y ss.

faltas pueden venir de acciones y de omisiones, dolosas y culposas, según exista o no la intención del agente, y además es preciso que en el caso de la inactividad se provoque un resultado.

Esta es la idea de omisión de donde cree el autor citado se trasladó dicho término al derecho constitucional, dando un concepto de omisión 'simplificado', señalando que es la "vulneración del ordenamiento jurídico a causa de un dejar de hacer por parte de quien está obligado a actuar, obligación que tiene su origen en una norma vigente en el momento de acontecer la infracción"⁹⁹.

Según Javier Tajadura¹⁰⁰ la omisión consiste en no hacer aquello a lo que de forma concreta se estaba obligado. Otro autor que da un concepto de omisión pero ya enfocado a la materia administrativa es José Roldán Xopa¹⁰¹, quien dice que el silencio administrativo es la omisión de acción positiva de los titulares de los órganos competentes para responder ante la petición del particular. Cuando transcurrido el plazo establecido no se tiene una respuesta se pueden prever tres consecuencias: afirmativa ficta, negativa ficta o ninguna de las anteriores con la correspondiente violación al derecho de petición. En ninguna de esas consecuencias se ha de profundizar por no ser el tema de la presente investigación.

El tema de las omisiones ha sido abordado por diversidad de autores que lo han afrontado desde distintas perspectivas, y es sólo al entrar a cada estudio en particular cuando se da cuenta que se puede hacer una división, en tanto la institución materia de este estudio es abordada desde una perspectiva amplia o una reducida. Se dice que la institución se aborda con una visión amplia, cuando se trata de una inactividad de los poderes públicos en general, donde cabría la no

⁹⁹ *Ibidem.*, p. 6.

¹⁰⁰ Tajadura Tejada, Javier, "Inconstitucionalidad por omisión y derechos sociales", en Carbonell, Miguel, op. cit. nota 95, p. 274.

¹⁰¹ Roldán Xopa, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford, 2008, pp. 329-330.

emisión de actos administrativos, judiciales o incluso políticos. En la segunda categoría se trata propiamente de las omisiones del Poder legislativo.¹⁰²

1.5.2.1 Inconstitucionalidad por omisión

Courtis y Abramovich señalan que las omisiones son los casos de incumplimiento de las obligaciones positivas del Estado.¹⁰³ Si se habla de obligaciones del Estado que se encuentran plasmadas en la Constitución, entonces el incumplimiento a dichas obligaciones deviene en un acto inconstitucional. Es decir si una autoridad vulnera lo mandatado en el máximo ordenamiento lo está violentando a todas luces, incumpliendo una obligación que le impone el texto constitucional, lo que supone una situación contraria a él, y como consecuencia altera su contenido normativo y le priva de eficacia.

De ser así, se estaría contrariando el principio de supremacía constitucional y poniendo en duda si la Constitución es un conjunto de principios orientadores de la vida política de un Estado o un verdadero sistema de normas jurídicas vinculantes.¹⁰⁴ Aquí es donde el tema cobra relevancia para el estudio emprendido porque se relaciona directamente con los medios de defensa de la Constitución que se encuentran instituidos precisamente en ella para que se respete el principio de supremacía constitucional.

Algunos ordenamientos como la Constitución brasileña señalan que cuando no se reglamenta una norma constitucional, se está en presencia de una inconstitucionalidad por omisión, o cuando menos se tiene la posibilidad de acudir

¹⁰² Véase Fernández Rodríguez, José Julio, *op. cit.* nota 95, p. 13-14 y ss.

¹⁰³ *Op. cit.* nota 85, pp. 13, 19-20. En la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso "Marckx" del 13 de junio de 1979, se argumentó en el párrafo 31 que "...el cumplimiento de un deber impuesto por el Convenio (Convenio Europeo de Derechos Humanos) en ocasiones implica acciones positivas por parte del Estado. En esos casos, el Estado no puede permanecer pasivo y no hay lugar para distinguir entre actos y omisiones..."

¹⁰⁴ Para ampliar el tema, véase Tajadura Tejada, Javier, *op. cit.* nota 100, pp. 278-280.

ante las instancias correspondientes a solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad.¹⁰⁵

La Constitución uruguaya por su parte, en su artículo 332 establece respecto a las omisiones que ‘los preceptos que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que esta será suplida, recurriendo a los fundamentos de las leyes análogas, a los principios generales del derecho y a las doctrinas generalmente admitidas’. Es decir, la omisión de expedir reglamentos no es motivo para que opere la derogación de las normas constitucionales.¹⁰⁶

También la Constitución de Ecuador contempla en el artículo 436, inc. 10º que la Corte Constitucional tiene competencia para declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven de forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales.

Existen infinidad de omisiones inconstitucionales en el campo de lo jurídico,¹⁰⁷ sin embargo para efectos del estudio emprendido no se entra ni al silencio derivado de un procedimiento administrativo, ni del ejercicio del derecho de petición, menos aún a la omisión proveniente del incumplimiento del legislador en el dictado de las normas generales. Las omisiones que interesan son aquellas cometidas por los órganos de la administración pública, ya como funcionario público titular de las diferentes dependencias, ya como ente colegiado, derivado

¹⁰⁵ Artículo 103 de la Constitución brasileña de 1988, parágrafo 2da: *Declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida destinada a dar efectividad a una norma constitucional, se comunicará al Poder competente para la adopción de las providencias necesarias y, si se trata de órgano administrativo, para hacerlo en treinta días.*

¹⁰⁶ De otra manera se permitiría que los diferentes órganos del Estado, al no cumplir con las obligaciones positivas que les encomienda la Constitución, derogaran las normas constitucionales. Y entonces dichos órganos se colocarían por encima de la Constitución, como norma fundamental que les da vida.

¹⁰⁷ Véase Bazán, Víctor, “Reflexiones en torno a la inconstitucionalidad por omisión”, en Gozáini, Osvaldo A. (coord.), *Proceso y Constitución*, Argentina, Ediar, 2009, p. 274.

de las obligaciones que como parte de su quehacer les ha impuesto la reforma en materia de derechos humanos de Junio del año 2011 en el párrafo 3º del artículo 1º constitucional.

CAPITULO II

GENERALIDADES DEL AMPARO ADMINISTRATIVO

2.1 Nociones preliminares

El ser humano, por el hecho de serlo aspira a la felicidad como su fin último, y en ese andar por alcanzar sus fines se fija metas de acuerdo a lo que considere le ha de ayudar a conseguir sus objetivos. Algunas personas desean alcanzar la bondad, otros más la riqueza material, a otros les atrae la belleza y otros tantos han apostado por la santidad.

Cada persona tiene la libertad para elegir los medios que han de ayudarle a conseguir sus fines. Tiene libertad de pensamiento y de obra. No se podrían elegir los medios si el hombre no contara con el valor libertad, que le permite escoger y poner en práctica los medios que considera más indicados para la consecución de sus metas.

Sin embargo, desde la antigüedad, el ser humano se reconoce como social por naturaleza, y en nombre de esa sociabilidad que le caracteriza, su libertad no ha de ser absoluta, sino que a fin de estar en condiciones de tener armonía en el diario vivir, ha de sacrificar una parte de la libertad que tiene, de otra forma, en el ejercicio de una libertad desmedida, sin límite alguno, se podría caer en la invasión de la libertad del otro, entonces, colocándose en ese supuesto, no todos los seres humanos estarían en condiciones de cumplir su objetivo de ser felices, porque algunos verían invadida su libertad con el ejercicio de la libertad del otro.

Por este motivo surge el Derecho como orden normativo, para establecer límites a la libertad del hombre, para regular su conducta en su interacción con los otros hombres, pero siempre respetando su dignidad humana. Entonces surge el Estado, una vez que los individuos se han dado un ordenamiento, es necesario un ente por encima de ellos que los obligue a respetar las normas que ellos mismos

han acordado. Por eso todo Estado, ha de ser un estado de Derecho a fin de no aplastar la dignidad del hombre en aras de la preexistencia de una entidad superior y ha de justificar su existencia siendo un medio para que todos los gobernados alcancen su fin primordial: la felicidad.

Y ese ordenamiento máximo donde los hombres plasman los deberes que han de cumplir es precisamente la Constitución, es donde reside la soberanía del pueblo, la voluntad popular. Voluntad que debe ser respetada y vigilada por los gobernantes, a quienes se dota de poder a fin de que puedan obligar al ciudadano a cumplir con el propio ordenamiento que se ha dado. Sin embargo, puede suceder que el gobernante se embriague de poder, abuse de él, se vuelva contra el gobernado y lo someta.

Para evitar que el gobernante se volque contra el gobernado, se ha creado el amparo como uno de los medios de defensa del ciudadano contra los posibles actos arbitrarios de quien detente el poder en su momento, cumpliendo así el amparo con ser guardián del Derecho y de la Constitución.¹⁰⁸

2.2 Antecedentes históricos del Amparo en México

El amparo es un instrumento de tutela que tiene el gobernado contra los posibles abusos de la autoridad, para que ajusten sus actos a las normas que el pueblo se ha dado. Sin embargo y dada la naturaleza humana tendiente a cogerse del poder, ha sido necesario que el Estado establezca límites, así ya en el siglo XVII Locke se pronunciaba sobre este punto señalando “...sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder...”¹⁰⁹

¹⁰⁸ Para una ampliación de este apartado cfr., Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del juicio de amparo*, 14ª reimpresión, México, Themis, 2000, pp. 3-9.

¹⁰⁹ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Oxford, 1999, pp. 29-30.

El origen del amparo desde la óptica de estudiosos como Jorge Vallejo y Arizmendi y Raúl Medina Mora puede tener antecedentes desde los tiempos de Don Miguel Hidalgo y Costilla, tal como lo señalan en su Ensayo Bibliográfico de Derecho Constitucional Mexicano y de Garantías y Amparo¹¹⁰ donde mencionan como antecedente histórico del amparo los bandos de Hidalgo, el primero de fecha 26 de noviembre de 1810 donde declara abolida la esclavitud, deroga las leyes relativas a los tributos, prohíbe el uso de papel sellado, extingue el estanco de tabaco y pólvora entre otros, así como un segundo de fecha 6 de diciembre de 1810 donde declara abolida la esclavitud.

En la Constitución de Apatzingán de 1814 se establecía en el artículo 28 “Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley”. Así mismo el 29 señalaba “el magistrado que incurriese en este delito será depuesto y castigado con la severidad que mande la ley”.

Estos dos preceptos precisan de manera puntual que el espíritu de los constituyentes de 1814 aún con los constantes enfrentamientos y el clima de incertidumbre que se vivían en nuestro país, reprobaban el actuar arbitrario de las autoridades al establecer ciertos límites al grado de existir la posibilidad de llegar a ser depuesto y castigado el funcionario que incurriese en faltas¹¹¹.

Por otro lado, en la Constitución de Yucatán de 1841 se estableció en el artículo 50 lo siguiente: “El Poder judicial residirá en una Corte Suprema de Justicia y en los juzgados inferiores de hecho y de derecho que se establezcan por las leyes”.¹¹² A su vez el artículo 53 del ordenamiento mencionado señalaba las atribuciones de dicha Corte Suprema en los términos siguientes:

Artículo 53. *“Corresponde a la Corte Suprema...amparar en el goce de sus derechos a los que pidan su protección contra las leyes y decretos de la Legislación que sean contrarias a*

¹¹⁰ Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, 8ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 90.

¹¹¹ Torre Villar, Ernesto de la, *op. cit.* nota 58, pp. 33-63.

¹¹² *Ibidem*, p 86.

la Constitución o contra las providencias del Gobierno o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas...”¹¹³

De lo anterior se desprende que es efectivamente en la Constitución de Yucatán donde se establece por primera vez el Amparo en México y es utilizado el término “amparar” para referirse al juicio de protección constitucional contra actos de autoridad, así como contra leyes y decretos tanto del poder legislativo como del Ejecutivo.

En el año de 1842, con el malogrado proyecto de Congreso Constituyente, que es considerado uno de los antecedentes más importantes del Acta de Reformas de 1847, aparece ya la figura de Mariano Otero, quien desarrolló con mayor amplitud sus ideas en su voto particular al dictamen de mayoría de la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente de diciembre de 1846.

Ese documento sólo contenía 30 artículos pero consignaba varias innovaciones importantes, entre ellas, la supresión de la Vicepresidencia de la República, la declaración de las garantías individuales, el juicio político, el régimen de reformas constitucionales y particularmente el juicio de amparo.

El Congreso señalado se originó en uno de tantos pronunciamientos militares entre el general Mariano Paredes y los generales Valencia y Santa Anna, quienes junto con el general Anastacio Bustamante, firmaron el 6 de octubre de 1841 el Convenio de la Estanzuela, convocando a un nuevo Congreso Constituyente, abandonando éste último el país y asumiendo la Presidencia de la República el general Santa-Anna.

En las elecciones para dicho Congreso triunfaron los liberales. Se designó una comisión de Constitución, quienes elaboraron dos proyectos de Constitución, uno elaborado por la minoría, entre ellos Mariano Otero. En ese proyecto de

¹¹³ *Ibidem*, p.88.

minoría, destaca la amplia declaración de derechos individuales; pero el aspecto más importante consiste en un sistema de control constitucional de los actos y disposiciones de las autoridades públicas; se instituyó un bosquejo del juicio de amparo, utilizando Otero el término de “reclamo”, destacándose que la protección se extendía únicamente a las leyes y actos de los poderes legislativo y ejecutivo de los Estados pero no comprendía los de la Federación.¹¹⁴

El proyecto de mayoría a su vez, fue presentado por don Manuel Crescencio Rejón, otro ilustre jurista de su tiempo y autor del proyecto de Constitución Yucateca de 1841. En dicho proyecto, además de proclamar el sistema federal como el más conveniente para México, propuso la implantación del juicio de amparo, no con la amplitud con que lo hizo en el proyecto de constitución yucateca, sino “restringido a la sola protección de las garantías individuales, sugiriendo que fuesen los jueces de primera instancia a los que incumbiese el conocimiento de dicho juicio y a sus superiores jerárquicos cuando los actos impugnados proviniesen de tales jueces”.¹¹⁵

Pocos son los juristas e historiadores que dentro de sus estudios sobre los antecedentes históricos mexicanos del Juicio de amparo mencionan el amparo Valay.¹¹⁶ Este antecedente deriva de la detención de varios notables del Estado de Campeche, Esteban Valay de González, Juez de lo Civil, José Martí Ponce, Alejandro Estrada, Miguel Domínguez, Tranquilino Hernández, Telésforo Antonio Rosado, Francisco Nonate, José María Espadas y José Ignacio de Castro. Detención que se tornaba con tintes políticos, por las severas críticas que se habían expresado en contra de la Constitución del Estado de Campeche que dicho sea de paso, a pesar de tener una identidad propia y conservar sus diferencias respecto a la capital, pertenecía a Yucatán. Para justificar la detención se argumentó que era precisamente para protección de los privados de su libertad.

¹¹⁴ Fix Zamudio, Héctor, *op. cit.* nota 62, pp. 1-23.

¹¹⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 35ª ed., México, Porrúa, 1999, pp 119.

¹¹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Historia social de la defensa de los derechos en México. El origen del juicio de Amparo en la Península Yucateca*, 1ª reimpresión, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, p. 61.

Así, los detenidos recurren al Juez de primera instancia basados en el artículo 8º de la Constitución de Yucatán, bien conocida por Valay, quien había sido Juez. La estructura de la argumentación construida por los compatriotas, señalando “se nos ha privado de la 2ª garantía individual que concede a todos los habitantes el artículo 7 de nuestra referida Constitución”, a saber “no poder ser detenido sin expresa orden dada y firmada por el Juez competente que le aprehenda ni pasar la detención de veinticuatro horas sin recibirle su declaración preparatoria, ni de cuarenta y ocho horas sin proveer el auto motivado de su prisión.” Este es uno de los antecedentes para que el juicio de amparo existiera como hoy se le identifica.

A nivel Federación es precisamente hasta el Acta constitutiva y de Reformas de 1847, donde uno de los avances que se establecieron lo fue precisamente la figura del amparo, muy semejante al medio de defensa constitucional del que se dispone en la actualidad por los gobernados contra los abusos del poder. Dicho precepto mencionaba lo siguiente:

Art. 25. Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.¹¹⁷

Salta a la vista que la notable figura del amparo fue establecida tanto en la Constitución Yucateca como en la Constitución de 1847 a favor de los gobernados para conservación de sus derechos y en contra de los abusos de los poderes Legislativo y Ejecutivo, la primera a nivel local y la segunda tanto de la Federación como de los Estados no siendo lo propio contra el poder Judicial.

A este respecto Echánove Trujillo señala que si don Crescencio Rejón hubiese estado presente en las discusiones del voto particular de Mariano Otero,

¹¹⁷ Artículo 25, Acta constitutiva y de reformas.

hubiera evitado aquél, que por un descuido de Otero se hubiera excluido al poder judicial de entre las autoridades capaces de vulnerar la Constitución.¹¹⁸

Sin embargo, una vez establecido el juicio de amparo, era necesaria una ley reglamentaria de tan trascendente figura, como lo señala el Dr. Francisco Ramos, pues a pesar de representar un problema significativo, la ausencia de dicha ley que regulara la figura no impidió que se resolvieran algunos casos.¹¹⁹

El Constituyente de 1856-1857¹²⁰ tuvo que analizar y resolver gravísimos problemas entre ellos el conflicto que se planteó entre la vigencia del estado de derecho, concretado jurídicamente en las cuatro Constituciones de la época y el comportamiento real de los no pocos gobiernos, guiados al margen del principio de legalidad y sustentados predominantemente en las instancias militaristas dispuestas sagazmente por Santa Anna.

En esta época hubo ausencia de una administración pública en sentido estricto, también de la política de desarrollo inherente al mando estatal; el bien del pueblo era considerado mero acto de misericordia de los reyes y amos y los beneficios logrados eran el fruto natural del tesoro conquistado. Este fue el legado de los mexicanos que sin experiencia y sin la preparación suficiente en el manejo político de la sociedad, se enfrentaron a cuestiones mal entendidas y peor resueltas.

La comercialización de productos se veía muy reducida por causas geográficas y sociales como: falta de comunicaciones, áreas montañosas, impuestos irregulares e incluso el bandidaje existente desde la época de Iturbide. En la industria textil no hubo mucho avance hasta los años treinta. En esa época se advierte un uso poco prudente de crédito exterior que se mantuvo siempre

¹¹⁸ Citado por Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.* nota 105, p. 119.

¹¹⁹ Ramos Quiroz, Francisco, *El control constitucional y la Suprema Corte de Justicia. Una perspectiva histórica*, Morelia, Michoacán, México, UMSHN, IIH, 2009, p. 63.

¹²⁰ Labastida, Horacio, *op. cit.* nota 63, pp. 243-255.

cargado de pasivos. Este aspecto negativo de las finanzas obligó a Benito Juárez a suspender el servicio de la deuda, con las consecuencias conocidas: intervención Francesa y el llamado imperio de Maximiliano.

En la Constitución Federal de 1857, se establecieron varios instrumentos como medios de defensa de la constitucionalidad, uno de ellos fue el amparo, que tenía como antecedente el implementado en el Acta de Reformas. La Constitución de 57 establecía:

Artículo 101. *Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

- I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que viole las garantías individuales.*
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.*
- III. Por leyes o actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.*

De lo anterior se observa que el amparo contemplado en la Constitución de 1857 conservó los elementos que ya contenía en el Acta de reformas de 1847, pero amplió su espectro de protección contra leyes y actos de cualquier autoridad. Por lo que ve al proyecto de Constitución de 1917, la institución de que ocupa el presente apartado quedó establecida en el artículo 103 de la siguiente forma:

Artículo 103. *Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

- I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.*
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y*
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.*

La primera de las fracciones es la que refiere al juicio de amparo, mismo que correspondía conocer a los Tribunales de la Federación, comprendidos los

Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la naturaleza del acto impugnado. En casos de justicia auxiliar o concurrente corresponde a los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal recibir y dictar las medidas cautelares que cada caso amerite, tal como se establece en el artículo 40 de la ley de Amparo.

De la redacción del artículo 103 Constitucional una vez con la reforma del 6 de Junio del año 2011¹²¹ se observa que el espectro de protección del juicio de amparo se ha ampliado, al contemplar en la fracción primera que se podrá promover además de contra actos, por normas generales u omisiones de la autoridad que violen derechos humanos. Se debe recordar aquí que si bien a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de Junio del año 2011, entre otros se cambió la denominación garantías individuales por derechos humanos, la reforma en materia de amparo de fecha 6 de Junio del año en cita, ya contempla dicho término.

Otro de los avances de la reciente reforma es que se reconoce la procedencia del juicio de amparo por violaciones a derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales que México ha celebrado, es decir, las interpretaciones de la Suprema Corte a la usanza del siglo XX que referían a las diversas interpretaciones del artículo 133 constitucional quedaron atrás. Hoy por hoy con la reforma en mención, la protección y vigilancia de los derechos humanos se encomienda a todas las autoridades en el ámbito de sus competencias.

2.3 Concepto de amparo

Una vez que se han analizado algunos de los orígenes del amparo, se enuncian diferentes conceptos que de él han dado los expertos en la materia, tanto del país como en el ámbito internacional. Para Ignacio L. Vallarta, el amparo

¹²¹ Véase Anexo 1, Reforma constitucional en materia de amparo.

“es el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquier categoría que sea, ó para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente.”¹²²

Para Gudiño Pelayo, el amparo “es el proceso jurisdiccional, instrumento reparador de agravios, cuyo fin primario e inmediato es proteger al individuo de los que en su esfera jurídica pueda ocasionarle la actuación inconstitucional de los órganos del Estado o de quienes actúan como si lo fueran.”¹²³

Para Fix Zamudio, el amparo es una figura compleja por la acumulación de varias instituciones procesales que no estaban previstas cuando se creó este medio de control constitucional en el ordenamiento mexicano, misma que fue concebida en un inicio para tutela de los derechos fundamentales y solución de conflictos de carácter constitucional. La evolución de la institución ha llevado a considerar bajo la misma denominación diversos instrumentos procesales cada uno con sus particularidades, tal como el habeas corpus, cuyo propósito es la tutela de la libertad e integridad personales, el recurso de casación que permite atacar la ilegalidad de las resoluciones judiciales tanto de carácter federal como local, una especie de proceso contencioso administrativo en cuanto permite combatir resoluciones o actos de autoridades administrativas federales y locales y un procedimiento que se ha calificado como amparo social agrario.¹²⁴

Por otro lado no se puede dejar de lado el concepto del desaparecido Dr. Ignacio Burgoa, que señala: “el amparo es un medio jurídico que preserva las

¹²² Citado por Arellano García, Carlos, *op. cit.* nota 110, p. 330.

¹²³ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Introducción al amparo mexicano*, 2ª ed., México, Noriega-ITESO, 1999, pp. 68-69.

¹²⁴ Fix Zamudio, Héctor, “Breve introducción al juicio de amparo mexicano”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993, p. 77, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=911>.

garantías constitucionales¹²⁵ del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del artículo 103 de la Constitución); que garantiza en favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados (fracciones II y III de dicho precepto) y que, por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico¹²⁶ particular del gobernado.” El mismo Burgoa señala que el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando bajo este último aspecto todo el derecho positivo.¹²⁷

En el ámbito internacional, la institución del amparo es en algunos países semejante a la que se conoce en México, en otros difiere grandemente, tal como se verá a continuación. En el sistema constitucional boliviano se le denomina al igual que en México como amparo y es considerada como “una acción tutelar de tramitación especial y sumarísima, que tiene por objeto la restitución o restablecimiento inmediato de los derechos fundamentales y garantías constitucionales normativas, con excepción de la libertad física o individual...”¹²⁸

¹²⁵ El concepto acuñado por el Dr. Burgoa lo fue anterior a la reforma en materia de derechos humanos del 10 de Junio de 2011, que entre otros cambió el término garantías individuales por derechos humanos.

¹²⁶ Este es un principio que ya no se encuentra vigente, en virtud a que en el artículo 107, fracción I de la Constitución así como en el proyecto de nueva Ley de Amparo, aprobado ya por la Cámara de Diputados en la legislatura anterior, se establece el interés legítimo que a diferencia del jurídico supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico. Ver exposición de motivos de proyecto de nueva Ley de Amparo.

¹²⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.* nota 115, p. 169.

¹²⁸ La excepción se refiere a los casos en que la libertad ‘física o individual’, así referida por el autor, se vea amenazada, suprimida o restringida por actos u omisiones ilegales o indebidas de autoridades públicas o particulares. Véase Rivera Santivañez. José Antonio, “El amparo constitucional en Bolivia”, en Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2006, p. 81.

Nogueira Alcalá¹²⁹ refiere a la acción de amparo o acción de protección constitucional de los derechos¹³⁰, como el derecho fundamental de las personas y una acción constitucional destinada a poner en ejercicio las facultades jurisdiccionales de los tribunales de justicia (cortes de Apelaciones), a través de un proceso autónomo concentrado, sumarísimo, ante actos ilegales o arbitrarios de terceros que amenacen, perturben o priven del legítimo ejercicio de los derechos expresamente mencionados con el objeto de restablecer el pleno imperio del derecho y los derechos de las personas de un modo directo e inmediato.

Un concepto propio al realizar la investigación y con los alcances de las reformas en materia de derechos humanos y amparo sería: es la acción ejercitada por cualquier persona contra actos, normas generales y omisiones de autoridades que vulneren o restrinjan los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

2.4 Principios en el juicio de amparo

Dentro del juicio de amparo existen diferentes principios que rigen la tramitación del medio de defensa jurisdiccional motivo de esta investigación, el primero de ellos.

2.4.1 Iniciativa de parte

Implica que el juicio de amparo siempre se seguirá a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la Constitución y con ello se afecte su esfera

¹²⁹ “El derecho y acción constitucional de protección (amparo) de los derechos fundamentales en Chile a inicios del siglo XXI”, en Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.* nota 128, pp. 167-168.

¹³⁰ Esta es la denominación que se da en Chile a la institución semejante al amparo en México. Para ampliar el tema véase Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.* nota 129, pp. 159-160 y ss.

jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Esto quiere decir que los Tribunales Federales no tienen la facultad de actuar de oficio y se requiere de un acto del agraviado para incitar a los tribunales a que desplieguen su actividad, el juicio de amparo pues, no opera de oficio. Este principio se encuentra consagrado en la fracción I del artículo 107 constitucional.¹³¹

2.4.2 Existencia de un agravio.

No obstante que la nueva ley de Amparo no se ha aprobado por la Cámara de Senadores, en el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, ha quedado relacionando el principio de la existencia de un agravio, no necesariamente personal y directo como se establece en la aún ley vigente, sino considerando como quejoso quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, ampliando con esto el espectro de protección incrementando con ello el acceso a la justicia, toda vez que anteriormente el único interés reconocido en la ley de amparo era el interés jurídico, el cual se conserva para la promoción de los juicios de amparo directo. Lo anterior siempre que el quejoso alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1º de la ley de Amparo y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Se encuentra comprendido en la fracción I del artículo 107 constitucional y 5º del Proyecto de nueva Ley de Amparo.¹³² Uno de los argumentos del citado proyecto refiere que es insostenible limitar el acceso al amparo sólo mediante un interés jurídico, pues se corre el riesgo de negar o impedir el acceso a la justicia a otro tipo de reclamos que tienen sustento y se afectan a los derechos humanos de las personas.

¹³¹ Véase Anexo 1, Reforma constitucional en materia de amparo.

¹³² Véase Anexo 3, Ley de amparo y Proyecto de nueva Ley de amparo.

2.4.3 Definitividad.

Es aquel principio que establece la obligación del quejoso que acude a promover el juicio de amparo de que deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal.

Es necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución. Se encuentra contemplado en las fracciones III y IV del artículo 107 constitucional.¹³³

¹³³ Véase anexo 1, Reforma constitucional en materia de amparo.

2.4.4 Relatividad de las sentencias, Supremacía constitucional e igualdad ante la ley.

De conformidad con el principio de relatividad, la sentencia que otorga el amparo se limita a amparar al quejoso en contra del acto específico que motivó la queja sin hacer una declaración general sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado. En el proyecto de Ley de Amparo que aún no se ha aprobado se introduce la figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad misma que sólo podrá lograrse una vez que se hayan dictado tres sentencias que establezcan la inconstitucionalidad de una norma general y siempre que concurra una votación calificada de ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹³⁴ Así, respecto de los tres casos individuales necesarios para posibilitar la declaratoria o en todos aquellos en que esa mayoría calificada no se obtenga, el efecto seguirá siendo relativo.

Es importante destacar que la fórmula de la declaratoria adquiere importancia exclusivamente en los amparos en contra de las normas generales, pues es el único caso en el cual sería procedente, por considerarse en estos casos por las comisiones dictaminadoras que las consecuencias de dicho principio son inadmisibles en un Estado democrático y de derecho, así como que vulnera el principio de supremacía constitucional, el principio de igualdad ante la ley, al seguirse aplicando una norma declarada inconstitucional a quienes no promovieron el juicio de amparo, además del de economía procesal.

2.5 Amparo directo y amparo indirecto. Diferencias

El juicio de amparo puede ser promovido en dos formas, el amparo directo e indirecto. Las actuales reformas constitucionales del 6 de Junio del año 2011 en dicha materia han establecido una mayor protección al proceder no solo contra

¹³⁴ Véase anexo 3, Ley de Amparo y Proyecto de nueva Ley de Amparo, artículos 231 y 232.

normas generales y actos de autoridad, sino además por omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Así, la procedencia del juicio de amparo se encuentra determinada por la satisfacción de los requisitos que la misma ley exige a toda persona que intente la acción de amparo o juicio constitucional, lo cual es independiente del derecho sustancial invocado por el quejoso y que pretenda defender, pues tan sólo debe atenderse a la calidad y características del acto reclamado y obliga al Tribunal Federal correspondiente a admitirla y decidir si el acto invocado es o no violatorio de los derechos humanos consagrados en la Constitución al petitionario del amparo.

No todo acto de autoridad es susceptible de ser reclamado mediante el juicio de amparo, para ello es necesario básicamente que tal acto afecte alguno de los derechos del gobernado así como que se encuentre protegido por alguna de las garantías que a la vez se establecen a favor de todas las personas.

Empero, no es necesario para la procedencia de la demanda de amparo la existencia de cierta violación, pues tan sólo es menester que el promovente la afirme, a reserva de demostrar durante la secuela del juicio la comprobación de la misma en la audiencia constitucional; dicha procedencia está supeditada a la concurrencia de ciertas cualidades intrínsecas del acto que el quejoso reputa violatorio de sus derechos, pues la Constitución restringe dicha procedencia mediante la reglamentación contenida en la Ley de Amparo, para evitar su abuso, y a tal efecto enumera en forma detallada los casos en los cuales la violación a esos derechos puede ser impugnada mediante el juicio de amparo.

Dicha procedencia se encuentra originalmente establecida en la fracción I del artículo 103¹³⁵ de la Constitución, en cuanto establece la facultad de los tribunales de la federación para resolver toda controversia suscitada por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos, mediante la redacción del citado precepto la ley fundamental establece el principio del control judicial respecto de la actuación de la autoridad en general en cuanto concierne a los derechos humanos, estableciendo una forma para su control mediante el juicio de amparo consagrado en la fracción I del artículo 107¹³⁶, al prescribir que todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a las formas y procedimientos del orden jurídico determinadas por la Ley.

Es de suma importancia la procedencia del juicio de amparo, en la promoción y decisión del mismo es indispensable que la violación que se presente como materia del juicio, sea susceptible de ser reclamada en la vía de amparo, pues con las reformas constitucionales en esta materia, lo que se pretende con dicho juicio es prever la ampliación del objeto de protección del multicitado juicio, ya que se establece claramente que este será procedente para la protección de los derechos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

También se ha inspirado principalmente en el propósito de evitar la interposición del juicio de amparo, por aquellos actos que sin implicar una violación a los derechos humanos, sean capaces de obstruir la actuación de las autoridades con la promoción de demandas cuya finalidad sea la de evitar o retardar el cumplimiento oportuno del acto reclamado.

Por otra parte, al tenor de los artículos antes citados, se autoriza a los Tribunales Federales a tomar conocimiento de las violaciones a los derechos humanos para resolverlas en el sentido de determinar si éstas se han o no

¹³⁵ Véase anexo 1, Reforma constitucional en materia de amparo.

¹³⁶ *Idem.*

cometido, dando así oportunidad a los titulares de los mencionados derechos de promover la acción de amparo y de esta manera queda instituida en la Carta fundamental la procedencia de un juicio con la finalidad de lograr el respeto a esos derechos o bien en la restitución de los mismos cuando hayan sido violados por los autoridades en perjuicio de los titulares.

En cuanto atañe al juicio de amparo contra leyes o actos de autoridad considerados como violatorios de derechos humanos, no es simple y general, es decir, no ocurre respecto de todas las leyes o actos de autoridad que infrinjan los derechos reconocidos en la Carta fundamental, sino que el sistema ha sido perfeccionado para determinar esa procedencia con la mayor precisión como se aprecia de las fracciones III y IV del artículo 107¹³⁷ constitucional; en ellas, en forma genérica se designan los casos en los cuales el amparo es procedente, sin embargo, en el artículo 73 de la ley reglamentaria se acude a un sistema de exclusión en los cuales se señalan los casos de improcedencia de dicho juicio.

En este sentido, el proyecto de nueva ley de amparo establece en su artículo 170,¹³⁸ la procedencia del amparo directo. No obstante lo anterior, se debe resaltar que en tanto el proyecto de nueva Ley de Amparo no se haya aprobado, la ley reglamentaria vigente es la que se debe aplicar siempre y cuando no contravenga las disposiciones reformadas en la Constitución siendo los artículos 158, 159 y 160 los que establecen la procedencia del amparo directo.¹³⁹

A su vez, el artículo 107¹⁴⁰ del mencionado proyecto de nueva Ley de Amparo, señala la procedencia del amparo indirecto. De la misma manera que en el caso del amparo directo, en tanto el proyecto de nueva ley reglamentaria del

¹³⁷ Véase anexo 1, Reforma constitucional en materia de amparo

¹³⁸ Véase anexo 3, Ley de Amparo y Proyecto de nueva Ley de Amparo.

¹³⁹ *Ibidem*, artículos 158, 159 y 160.

¹⁴⁰ *Ibidem*, artículo 107.

juicio de amparo se apruebe, se debe aplicar la ley vigente, donde en el artículo 114¹⁴¹ se establecen los casos en que se tramitará el amparo indirecto.

Una de las diferencias sustanciales es que el amparo directo procede contra actos o resoluciones definitivas que pongan fin al Juicio de que se trata, en El amparo indirecto a su vez procede contra normas generales, actos u omisiones.

Otra diferencia es que contra las resoluciones del amparo directo ya no cabe recurso alguno y contra la resolución del amparo indirecto cabe el recurso de revisión.

2.6 Procedimiento del amparo administrativo

Como bien señala el rubro del presente apartado, la materia de la presente investigación es la administrativa, y en ese sentido hemos de analizar cuál es el procedimiento que se sigue en esta materia, considerando como se ha dejado claro en párrafos precedentes, que el trámite de amparo que ha de analizarse al ser por omisión de autoridades administrativas, encuadra en lo que se conoce como amparo indirecto, por no tener un antecedente de sentencia definitiva o laudo que pone fin al juicio, también existen casos de improcedencia, es decir, aspectos que pueden dar lugar al desechamiento de la demanda.

Señala Joel Carrancó, que la materia administrativa es el escenario donde cobra vida casi todo el contenido normativo de la improcedencia, cada hipótesis tiene generalmente un referente es este tipo de juicios de garantías por la variedad de legislaciones que se congregan en la materia de la administración.¹⁴² Múltiples ordenamientos con infinidad de supuestos dan paso a diversidad de casos de improcedencia.

¹⁴¹ *Ibidem*, artículo 114.

¹⁴² Carrancó Zúñiga, Joel, "La improcedencia en el amparo administrativo", en Carranco Zúñiga, Joel, (coord.), *El juicio de amparo en materia administrativa*, México, Porrúa, 2009, p. 43.

El artículo 52¹⁴³ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece la competencia de los juzgados de distrito en materia administrativa. De dicho texto se desprende que no se contempla dentro de la competencia de los juzgados de Distrito en materia administrativa, el conocer de amparos por omisiones, dado que como es sabido, no se ha aprobado la ley reglamentaria que adecue las reformas constitucionales en materia de amparo, sin embargo, los tribunales federales están obligados a tramitar los amparos que se promuevan de acuerdo a las reformas, respetando los derechos y la amplitud del objeto de protección del amparo de acuerdo al procedimiento establecido en la todavía ley vigente.

2.6.1 Partes

El amparo es una especie de guardián de la Constitución, un medio de control para evitar que aquellos que detentan el poder en un momento determinado, abusen de él y vulneren los derechos de los gobernados sujetos a su potestad.

Brevemente se puede señalar que en los casos en que se haya vulnerado algún derecho, el titular del mismo tiene la opción de acudir ante los Tribunales Federales a excitarlos con el fin de que se pronuncien respecto a su pretensión en

¹⁴³ Artículo 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la ley de amparo;

IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III de artículo anterior en lo conducente, y

V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

particular. Una vez que se ha ejercido ese derecho mediante la acción de amparo, se tramita a través de un procedimiento que se sigue a manera de juicio.

Ahora bien, una vez que se han realizado una serie de actos tendientes a obtener una declaración de la ley a favor de quien ejercita la acción de amparo, se forma lo que algunos doctrinarios han llamado la relación jurídico procesal.¹⁴⁴ Relación que se encuentra integrada por aquel que promueve el amparo, con el fin de obtener la tutela jurídica en caso de que demuestre que se le ha violado algún derecho en su perjuicio, dicha tutela o protección será concedida por los Tribunales de la Federación, de conformidad con las facultades que les otorga la Constitución en el artículo 103.¹⁴⁵ También se integra la relación por la autoridad o funcionario que ha violentado el derecho tutelado y por los Tribunales Federales como único órgano facultado para conocer de los juicios de amparo.

En ese sentido, de acuerdo con el artículo 5º¹⁴⁶ de la Ley de Amparo, tienen la capacidad de ser partes en ese proceso: el agraviado o promovente del amparo, la autoridad responsable, el tercero perjudicado y el Ministerio Público Federal.

¹⁴⁴ Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, Tomo I, 4ª ed., 1993, p. 323.

¹⁴⁵ Véase anexo 1, Reforma constitucional en materia de amparo.

¹⁴⁶ Artículo 5o.- *Son partes en el juicio de amparo:*

I.- El agraviado o agraviados;

II.- La autoridad o autoridades responsables;

III.- El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

a).- La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

b).- El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;

c).- La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

IV.- El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala.

Las dos primeras partes son forzosas en todo juicio, ya que sin quejoso y sin autoridad responsable no puede existir la relación jurídico procesal. Las otras dos partes son accidentales debido a que el tercero perjudicado, como se verá más adelante, puede no existir, y el Ministerio Público puede abstenerse de intervenir cuando el caso no sea de interés público o no existan intereses de la sociedad que tenga que representar.

2.6.1.1 El agraviado.

También llamado quejoso dentro de la propia ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

De acuerdo al artículo 107 constitucional, fracción I, *“El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.”*

Es importante señalar que la citada fracción es una de las que se vio afectada con la reforma constitucional, ampliando ese principio de iniciativa o instancia de parte agraviada, pues si bien es cierto se sigue utilizando la misma denominación, con posterioridad a la reforma se permite que ya no sólo sea aquél individuo que tiene un interés jurídico el que promueva la acción de amparo, sino además todo aquel que tenga un interés legítimo. Dicho de otro modo, el interés legítimo permite constituir como quejoso en el amparo a aquella persona que resulte afectada por un acto en virtud de la afectación directa a un derecho reconocido por el orden jurídico —interés jurídico— o, cuando el acto de autoridad

no afecte ese derecho pero sí la situación jurídica derivada del propio orden jurídico.

Esta ampliación de los sujetos legitimados para interponer el amparo se da en consonancia con la realidad política y social del país, donde se vuelve indispensable encontrar un sistema que permita abrir nuevas posibilidades de impugnación.

El interés legítimo tiene como finalidad ampliar la cantidad de gobernados que pueden acceder a un procedimiento para defender sus intereses. El ensanchamiento de la puerta de entrada al sistema de justicia constitucional es una de las claves que motivaron la previsión del interés legítimo. Ello estriba en que pueden existir actos de autoridad que resulten violatorios de los derechos fundamentales, pero que en virtud de la exigencia de un interés jurídico queden sin ser juzgados y sancionados.¹⁴⁷

El desarrollo más importante que ha tenido el interés legítimo se ha dado en el ámbito del derecho administrativo, y consiste en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple. No se exige la afectación de un derecho subjetivo del promovente, pero tampoco permite que cualquier persona esté legitimada para promover, de lo contrario se convertiría en una especie de acción popular.

2.6.1.2 La autoridad responsable

Según Ignacio Burgoa, autoridad en el juicio de amparo es “...*aquel órgano estatal, de facto o de iure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o*

¹⁴⁷ Véase exposición de motivos del Proyecto de nueva Ley de Amparo, aprobada por la Cámara de Diputados de la LXI legislatura.

*concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa.”*¹⁴⁸

En efecto, el más alto Tribunal del país se ha pronunciado ya sobre el concepto de autoridad para los efectos del Amparo, por lo que en este apartado se remite al lector al apartado 1.3 Funciones de las autoridades administrativas, en el cuerpo de la presente investigación, donde se ha tratado ya el tema de autoridades.

Para Góngora Pimentel, autoridad responsable es *“...aquella que por su especial intervención en el acto reclamado, está obligada a responder de la constitucionalidad del mismo, en la controversia que se plantea ante los tribunales de la Federación, para resolver sobre dicha cuestión...”*¹⁴⁹

Arellano García,¹⁵⁰ después de hacer un extenso estudio sobre los orígenes del término “autoridad” y “responsable” dice que de acuerdo a su significación gramatical es o debe ser *“...una persona revestida de poder para el dictado de leyes, para la aplicación de las mismas o para administrar justicia y que está obligada a responder de alguna cosa o por alguna persona”*. Sin embargo para efectos propiamente del juicio de amparo propone el siguiente concepto:

*“...es el órgano estatal, bien federal local o municipal, a quien el quejoso le atribuye el acto o ley reclamados, presuntamente violatorios de garantías individuales o del sistema de distribución entre Federación y Estados.”*¹⁵¹

A este respecto, se coincide en lo general con el concepto de Arellano, sin embargo es preciso señalar que dada la reforma constitucional en materia de derechos humanos que modificó entre otros la denominación del Capítulo I del

¹⁴⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.* nota 115, p. 338.

¹⁴⁹ Góngora Pimentel, Genaro, *op. cit.* nota 32, p. 372.

¹⁵⁰ Arellano García, Carlos, *op. cit.* nota 110, p. 487.

¹⁵¹ *Idem.*

Título Primero, para quedar “De los Derechos humanos y sus garantías”, entonces únicamente variaría la parte correspondiente donde Arellano señala “...presuntamente violatorios de garantías individuales...” Porque de acuerdo a la mencionada reforma, dicho término ya quedó rebasado y con él como su nombre lo indica se hace alusión al medio o a los medios por los que se hace efectivo o se pretende recobrar el derecho una vez que ha sido vulnerado.

Los elementos de la noción de autoridad¹⁵² comprenden a saber:

- La autoridad responsable es un órgano estatal. No procede contra actos de particulares. Es un medio de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos de autoridad estatal y no de particulares.
- La autoridad responsable es un órgano del Estado. No se dirige contra la persona física que ocupa un cargo, sino contra el órgano propiamente del Estado, v.gr. Juez, Magistrado, actuario, etc.
- Autoridad de conformidad con la división vertical de Poderes, existe una organización basada en la Federación, donde a su vez coexisten Estados y municipios, con una distribución competencial política y administrativa de municipio libre (artículo 115 de la Constitución) establecida y delimitada en la norma fundamental.
- El quejoso tiene la obligación de señalar a la autoridad o autoridades responsables. Doliéndose de un acto o una violación de derechos, el quejoso debe necesariamente conocer quién o quiénes son las autoridades a quienes se adjudica la norma general, el acto o la omisión.
- Un acto, ley, normas de carácter general, incluso un no hacer, omisiones pueden ser impugnadas, Son las conductas emanadas de las autoridades y que el quejoso impugna, esto de conformidad con la reforma constitucional en materia de amparo, donde se reformó el artículo 103 constitucional, sobre la procedencia del juicio que ocupa el presente apartado, así como el

¹⁵² *Ibidem* pp. 487-489.

107, fracción I que habla de los procedimientos a que habrán de sujetarse las controversias a que refiere el 103.¹⁵³

- La violación que el quejoso imputa a la autoridad o autoridades responsables debe enmarcarse en lo establecido en el artículo 103 Constitucional. Es decir, el amparo no es procedente contra supuestos que no encuadren en las hipótesis contenidas en el citado precepto.

Diversas clases de autoridades responsables

- a) Federales, locales o municipales. De conformidad con el sistema federal, donde coexisten la organización de entidades federativas y municipios. Estas autoridades responsables a su vez, pueden pertenecer al poder ejecutivo, legislativo y judicial en los diferentes niveles. Los municipios no cuentan con un poder legislativo, no emiten leyes, se encuentran sometidos a las de carácter Federal y estatal, sin embargo si pueden emitir reglamentos, bandos de policía y buen gobierno.
- b) Unitarias o colegiadas. Las unitarias son aquellas autoridades responsables que tienen un solo funcionario que representa el órgano estatal, como un juez. Las colegiadas son órganos de Estado que se encuentran conformados por varios funcionarios que actúan de manera conjunta, como un tribunal superior por ejemplo.
- c) De hecho o de derecho. Las autoridades responsables de derecho son aquellas a las que sus facultades les están dadas en la Constitución. Las de hecho son aquellas que sin provenir sus facultades de la Constitución, realizan actividades que pueden ser impugnadas en amparo, son aquellas denominadas autoridades de facto.
- d) Ordenadoras o ejecutoras. Son autoridades responsables ordenadoras aquellas de las que emana, ordena u origina el acto que se reclama, y son

¹⁵³ Véase anexo 1, Reforma constitucional en materia de amparo.

ejecutoras las que pretenden llevar a cabo el mandato legal o la orden, es decir, ejecutar el acto.

- e) Centralizada o descentralizada. Como ya se analizó en el apartado 1.2 de la presente investigación, la administración pública se divide en centralizada o descentralizada. No se aborda el tema en este apartado, sólo es importante señalar que los actos de las autoridades serán impugnables vía amparo en tanto el órgano o autoridad actúe con potestad, con imperio respecto a los gobernados. Es decir, imponiéndose a ellos sin darle relevancia al posible consentimiento del gobernado.

Por otro lado, también se dan los supuestos en que el juicio de amparo procede contra leyes, reglamentos, tratados y decretos de carácter general. Eso explica la parte de la Ley de Amparo que dice en su artículo 11: *Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.* El proyecto de nueva Ley de Amparo señala sobre la autoridad responsable:

Artículo 5º. *Son partes en el juicio de amparo:*

- II. *La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.*

A decir del nuevo proyecto, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esa fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general, por ello se habla de la independencia de su naturaleza formal, porque para dar una mayor amplitud proteccionista al amparo, se da prioridad a la naturaleza propia del acto, por encima del carácter formal de quien lo

emite. El nuevo proyecto de Ley de Amparo así como varios estudiosos entre ellos Lelo de Larrea,¹⁵⁴ consideran que en la actualidad la eficacia vertical de los derechos fundamentales ha quedado superada y es necesario adecuar la legislación de acuerdo a la realidad.

Lo anterior porque no sólo las autoridades o los poderes públicos pueden vulnerar los derechos humanos, existen diversos casos donde son los particulares los que se encuentran en una posición de vulneración a derechos humanos, tales como los derechos al medio ambiente, la discriminación social, el derecho a la intimidad y a la protección de datos personales es una responsabilidad que corresponde garantizar también a los particulares.

2.6.1.3 El tercero perjudicado

El término tercero perjudicado ha sido grandemente cuestionado y criticado. Se considera que es un término anticuado y equívoco. Su origen se remonta al año de 1869, cuando se expide la Ley Orgánica Constitucional sobre el Recurso de Amparo, ordenamiento que aún cuando no contemplaba una disposición especial sobre las partes, se deduce que son partes el quejoso y el promotor fiscal, pero no le concede dicha calidad a la autoridad responsable, que sólo tenía derecho de informar sobre los hechos y las cuestiones sobre las que versaba la queja.

Se denominó así al tercero perjudicado porque las sentencias de amparo se dictaban y se ejecutaban sin la audiencia y en perjuicio de la contraparte del quejoso en el litigio civil o controversia administrativa, por ese motivo a ese individuo se le consideró un tercero que salía dañado por la sentencia dictada en el juicio de amparo, pues sin el conocimiento y sin la intervención del colitigante del quejoso se tramitaba y concluía el juicio en sentencia que podía contener

¹⁵⁴ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.* nota 32, pp. 76-77 y ss. Los términos en los cuáles quedó el proyecto de nueva Ley de Amparo en la parte de la autoridad responsable es la propuesta hecha por el Ministro en los términos apuntados en la obra que se cita.

efectos restitutorios, cuya ejecución le privaba de sus posesiones y derechos, es decir, se le despojaba de sus bienes sin la debida garantía de audiencia.¹⁵⁵

El tercero perjudicado no siempre existe en el juicio de amparo, tal como se analizara mas adelante, sin embargo, de acuerdo con la fracción III del artículo 5º de la Ley de la materia pueden intervenir con ese carácter:

a).- *La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;*

b).- *El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;*

c).- *La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.*

De acuerdo al artículo en mención, en el inciso a) el amparo a que refiere es aquel promovido en materia civil, mercantil y laboral, ya que en el inciso b) refiere a la materia penal, y en el inciso c) habla de la materia administrativa. Así es el tercero perjudicado la persona que litiga en el juicio en que se dicta el acto reclamado y tiene interés en que subsista. Aquel a quien algunos estudiosos han llamado colitigante, contraparte.

En este apartado por ser del interés del tema a estudio solo se aborda lo relacionado a la materia administrativa, es decir, sólo se analiza el inciso c) ya mencionado, que habla precisamente, de la materia que ocupa al señalar que pueden intervenir con ese carácter "...c).- *La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que,*

¹⁵⁵ Góngora Pimentel, Genaro, *op. cit.* nota 32, pp. 401-402.

*sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.*¹⁵⁶

Existe un criterio relacionado con la interpretación realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde por ‘contraparte del agraviado’ se debe entender no solamente a quienes litigan en el negocio que motiva el juicio de amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas a la judicial o del trabajo, sino a todos los que tengan derechos opuestos a los del quejoso, e interés, por lo mismo en que subsista el acto reclamado, aún cuando sin haber gestionado en su favor el acto combatido, hayan intervenido como contraparte del agraviado en el procedimiento que antecedió al acto impugnado, siempre que dicho procedimiento se haya desenvuelto en forma de juicio.¹⁵⁷

En efecto, en materia administrativa coexisten diversos medios para atacar los actos derivados de las dependencias u organismos así catalogados con el objeto de que el ciudadano tenga la posibilidad de inconformarse con las decisiones administrativas. Medios que en el caso del Estado de Michoacán, se encuentran establecidos en el Código de Justicia Administrativa consistentes en recurso de revisión, queja y reclamación por mencionar algunos y que una vez reunidos los requisitos señalados en la interpretación a que se alude en el párrafo precedente, podrá tener la calidad de tercero perjudicado, en el caso de que exista, porque si bien es cierto en los casos de infracciones y multas que son algunos de los actos administrativos que se pueden impugnar vía el Tribunal de Justicia Administrativa, no existe como se ha dicho con anterioridad persona interesada en que el acto subsista.

¹⁵⁶ Véase anexo 3, Ley de Amparo y Proyecto de nueva Ley de Amparo, Artículo 5º, fracción III.

¹⁵⁷ Góngora Pimentel, Genaro, *op. cit.* nota 32, p. 428.

2.6.1.4 El Ministerio Público

El Representante social como parte en el amparo es así señalado en la fracción IV del artículo 5º de la Ley de Amparo donde se lee: que

IV.- El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala.

Esta figura, tal como lo señala Góngora Pimentel¹⁵⁸ ha sido ampliamente estudiada por Juventino V. Castro quien señala que el Ministerio Público Federal como parte representativa del interés público interviene en el amparo con apoyo en la fracción citada y su participación estriba justamente cuando autoridades de la Procuraduría General de la República son señaladas como responsables o cuando el Ministerio Público Federal adscrito al juzgado o tribunal competente, actúe en calidad de parte procesal en el entendido que de acuerdo a la fracción IV señalada, el Ministerio Público Federal se encuentra legitimado para intervenir en ‘todos los juicios de amparo’, así como para interponer los recursos que la misma Ley de amparo establece, tal como el recurso de revisión, queja y reclamación, con las limitaciones que la propia fracción establece en materia civil y mercantil.

Además de la competencia que le otorga la fracción mencionada al Representante Social, existen diversas materias que en el ámbito de sus competencias le otorgan ciertas facultades para el caso de la intervención en los juicios de amparo, facultades que como bien se señala, se encuentran dispersas entre distintos ordenamientos y que sólo por mencionar algunas podemos citar los casos de menores de edad y discapacitados, donde el Representante Social es directamente quien vela por los intereses de tales personas.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 431.

2.6.2 Substanciación.

2.6.2.1 Objeto

El objeto del juicio es todo aquello sobre lo que recaen las pretensiones de las partes y en su caso los efectos de las sentencias. Tratándose del juicio de amparo, el objeto siempre será una norma general, un acto u omisión de autoridad, tal como lo establece el artículo 103 Constitucional y que ya se ha mencionado en apartados anteriores.

Del texto señalado se puede resaltar tal como se ha insistido en la presente investigación, con la reforma Constitucional del 6 seis de Junio del año 2011 se amplía el objeto de protección de la figura del amparo, misma que hasta antes de la reforma señalaba en su artículo 103 la procedencia del amparo considerándolo sólo contra leyes y actos de autoridad, y ahora como ya se dijo, se amplía el término leyes, por normas de carácter general, así como también se agregan las omisiones, tema que interesa debido a que dichas omisiones antes de la reforma podían sólo en algunas situaciones atacarse ante los Tribunales Administrativos del Estado, y sólo hasta después de haber agotado dichos recursos, se podía acceder al amparo. Hoy por hoy la reforma en mención ha ensanchado la figura, haciendo más accesible a la persona el juicio de control constitucional en una materia donde dada su amplitud y diversidad, convergen infinidad de temas que se quedaban en el tintero por no existir una figura jurídica con la cual atacar dichas situaciones.

Por normas generales se entiende una manifestación de voluntad que tiene como características la generalidad, la permanencia y la abstracción. Obviamente el elemento de que dichas normas deben provenir de autoridad establece ya un lineamiento sobre el origen de las mismas. Las normas generales¹⁵⁹

¹⁵⁹ Tesis P/J 84, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, t. XX, Septiembre de 2004, página 1258.

tradicionalmente son las leyes, pero también se ubican en esa categoría los reglamentos, las normas oficiales mexicanas, las circulares y algo importante dado el momento histórico en materia de derechos humanos que se está viviendo en nuestro país, los tratados internacionales también son considerados normas generales porque reúnen los requisitos de generalidad, permanencia y abstracción.

Los actos de autoridad son aquellos provenientes de una persona, funcionario, entidad moral o cuerpo colegiado, que a la vez está dotado de esa facultad para obligar al particular a cumplir con sus mandatos, habida cuenta que tiene los medios a su alcance para lograrlo. A este respecto, en el apartado 1.3 que habla de las autoridades administrativas en la presente investigación se ha tocado ampliamente el tema, por lo que se remite al lector al punto en comento para cualquier duda, aclaración o ampliación del tema.

2.6.2.2 Vía y competencia

La vía, en el caso del amparo administrativo que se plantea es el amparo indirecto comprendido en el artículo 107 fracción VII que establece:

VII. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

La competencia por su parte es la porción de jurisdicción que tienen determinados órganos para conocer cierta clase o tipo de asuntos. Como se ha dicho, si el acto reclamado consiste precisamente en una omisión de autoridad administrativa, un silencio, un no hacer de la autoridad, entonces se está hablando de tramitar un amparo indirecto porque dicho amparo se promueve contra actos

que no provienen de tribunales, así como bien lo señala la fracción mencionada, así como el artículo 114¹⁶⁰ de la Ley de Amparo vigente.

En efecto, si el amparo se promueve por una omisión de la autoridad administrativa, entonces como ya se ha dicho con anterioridad, no se esta frente a un acto que ponga fin a un juicio, que resuelva el fondo del negocio, es un amparo contra actos fuera de juicio, por tanto se trata de un amparo indirecto que corresponde conocer al Juez de Distrito en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse tal como lo señala el artículo 114 que ya se ha referido.

2.6.2.3 Suspensión del acto reclamado

La suspensión es una institución jurídica mediante la cual la autoridad que conoce del amparo ordena detener o suspender temporalmente la ejecución del acto reclamado. Una de sus características es que se tramita dentro del Juicio de amparo, no antes de presentar la demanda ni después de que ha causado ejecutoria la sentencia definitiva en el juicio.

La base constitucional de la suspensión se encuentra en las fracciones X y XI del artículo 107 de la Carta fundamental, donde se establece que para otorgarse la suspensión en materia administrativa es necesario que el quejoso otorgue una garantía para responder de los daños y perjuicios que la suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado.

El fundamento legal se encuentra en los artículos 122 a 144 de la Ley de Amparo. La consecuencia de la suspensión es que las cosas se mantengan en el estado que guardan al momento de proveer de manera favorable sobre la suspensión.

¹⁶⁰ Véase anexo 3, Ley de Amparo y Proyecto de nueva Ley de Amparo.

Es importante mencionar que la suspensión no puede concederse respecto de actos omisivos, es decir para concederse es necesario dada su naturaleza de paralizar las situaciones para que se mantengan en la situación imperante al momento de la suspensión, que se solicite sobre actos positivos o de hacer.

Como ejemplo se puede señalar que si un quejoso reclama de la Secretaría de Educación en el Estado que en la escuela secundaria a donde acude su hijo no les entregaron libros de texto gratuito, la suspensión no puede concederse porque se trata de un acto omisivo y de concederse, el resultado sería mantener la situación en el estado que se encontraba al momento de la tramitación del amparo, es decir, sin que se le entregaran los libros a la escuela, por ese motivo la suspensión es una institución que no tiene razón en los casos de amparo contra omisiones.

CAPÍTULO III

EL AMPARO CONTRA LA OMISIÓN DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

3.1 El amparo contra omisiones

3.1.1 Fundamento

El amparo por omisión es una figura que en nuestro país existe a partir de las reformas a la Constitución en materia de amparo del mes de Junio del año 2011. Dichas reformas ampliaron la puerta del acceso a la justicia, la transición democrática, la globalización y otros factores han traído por consecuencia que el contexto social sea heterogéneo y que exista una pluralidad de demandas que requieren ser procesadas y atendidas.

La materia administrativa es aquella donde convergen multiplicidad de actos de muy diversa índole, actos tanto como omisiones. Se cree que la incorporación de la procedencia del amparo por omisión de autoridades administrativas se traducirá en enormes ventajas para los gobernados, quienes estarán en posibilidad de defender su esfera jurídica con una amplitud acorde a los tiempos que vive el país. Amplitud que en gran medida se ve reforzada por las reformas a la Constitución en materia de derechos humanos, y que sin duda viene a fortalecer al estado de derecho al incluir en el ámbito de control constitucional sectores que hasta el momento de la reforma se encontraban ajenos a cualquier tipo de control jurisdiccional.

Las reformas en materia de amparo y derechos humanos de Junio del 2011 son una muestra de que el Estado mexicano está atendiendo y avanzando de manera progresiva hacia el cumplimiento de los compromisos creados a la firma y ratificación de los tratados internacionales. Así, en tanto que en la reforma en materia de derechos humanos se reconoce que todas las personas gozarán de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados

internacionales,¹⁶¹ la reforma de amparo viene a establecer entre otros la posibilidad de promover el amparo contra omisiones de las autoridades administrativas que violen los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, demostrando con ello que no basta el reconocimiento de los derechos como tal en los ordenamientos normativos, es necesario además que se adecue la legislación para que además de no ser contraria a la normativa internacional, existan los mecanismos para hacer efectivos los derechos consagrados en ella.¹⁶²

En este sentido, el precepto que viene a establecer el amparo contra omisiones en materia administrativa es el artículo 107 fracción VII, que señala:

Artículo 107. *Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

I a VI....

VII. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

Si el presente estudio se basa en el análisis del amparo por omisión, es decir por un no hacer de las autoridades, que como se dijo en el apartado 1.5.2, no deviene ni del silencio de la autoridad ni de la omisión producto de obligaciones que le son impuestas en un ordenamiento interno, sino de ese no actuar en el marco de la reforma en materia de derechos humanos del 10 de Junio de 2011, entonces el Estado Mexicano debe cumplir con lo establecido en el artículo 1º de la Constitución, que establece que todas las autoridades en el ámbito de sus

¹⁶¹ Véase anexo 1, Reforma constitucional en materia de amparo, artículo 1º, primer párrafo.

¹⁶² Véase Carbonell, Miguel, *op. cit.* nota 74, pp. 77-78. En el mismo sentido Courtis, Christian y Abramovich, Víctor, *op. cit.* nota 85, p. 2.

competencias están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como en el 103 fracción I que establece que los tribunales de la Federación conocerán de toda controversia que se suscite por omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, entonces se habla del amparo como un recurso que ya tienen las personas a su alcance y que sin agotar algún medio de defensa de manera previa, se puede acceder a él. Esto es así porque de la lectura del artículo transcrito con anterioridad se puede leer que el único requisito es precisamente promoverlo en contra de *omisiones de autoridad administrativa, y el trámite se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.*

3.1.2. Autoridades contra las que procede el amparo por omisiones

Si bien se considera como autoridades administrativas a aquellas dependencias y entidades del Poder Ejecutivo que conforman lo que se ha dado en llamar la Administración Pública, atendiendo a que la función administrativa esencialmente la realizan las dependencias del Ejecutivo, más cierto lo es que esa teoría de la división de poderes¹⁶³ está rebasada.

Hobbes criticó el principio de la división de poderes argumentando que el poder es indivisible, fragmentarlo artificialmente solo produce conflictos entre los poderes. Dividir el poder de un Estado no es otra cosa que disolverlo, porque los poderes divididos se destruyen mutuamente uno a otro.¹⁶⁴

¹⁶³ Para ahondar en el tema de la división de poderes, ver Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano*”, México, 2005, y Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.* nota 109, pp. 29-30.

¹⁶⁴ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.* nota 109, p. 31.

Basados en la clásica teoría de la división de poderes lo que se pretendió en su concepción originaria, fue alcanzar la independencia e integridad y que cada uno de estos poderes realice su función en equilibrio con los otros, de ahí la cooperación o colaboración que se da entre poderes.

Es cierto que en la actualidad, cada uno de los poderes realizan una actividad preponderante dada su naturaleza, más esa división de funciones que se ha hecho no es rígida, los tres poderes realizan las diversas actividades y no de acuerdo a esa malentendida división de antaño, que la función legislativa era exclusiva del poder legislativo, la función jurisdiccional del poder judicial y la administrativa del Ejecutivo. Así se observa que la función legislativa encomendada al Congreso del Estado tiene sus excepciones cuando se permite al Poder Judicial emitir su reglamento o ley orgánica. En cuanto a la función ejecutiva, el Congreso del Estado emite su propia ley orgánica y nombra a todos los funcionarios de sus diferentes áreas, además de vigilar la actuación de los funcionarios por medio de la Contraloría del Congreso. La función jurisdiccional encomendada al Supremo Tribunal de Justicia del Estado también se ve 'invadida' cuando se dota al Congreso de las facultades de llevar a cabo juicios políticos contra de servidores públicos en sus artículos 107 y 108 de la Constitución del Estado.

Después de la reforma en materia de amparo, el juicio de defensa constitucional de los derechos humanos no sólo procede en contra de las dependencias y entidades consideradas tradicionalmente como parte de la Administración Pública del Estado, sino contra cualquier funcionario que emita actos por los que se creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas que afecten al gobernado, tal como reza el criterio del más alto Tribunal cuando señala en la tesis Autoridad para efectos del juicio de amparo. Lo son aquellos funcionarios de organismos públicos que con fundamento en la ley emiten actos unilaterales por los que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobernado.

En ese tenor, se entiende que la persona u organismo dotado de esas características que se requieren para ser considerado autoridad en materia de amparo depende también de la naturaleza de las funciones que realizan, al disponer de la fuerza pública para el cumplimiento de sus determinaciones, sin embargo, como se dijo en el apartado correspondiente a la administración pública del Estado, el amparo por omisión puede promoverse contra actos de todas las dependencias que integran la administración pública Estatal, las cuales se encuentran comprendidas en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán.

Dentro de ellas se pueden enunciar las siguientes Secretarías: de Gobierno, de Finanzas y Administración, de Seguridad Pública, de Desarrollo Económico, de Turismo, de Desarrollo Rural, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Urbanismo y Medio Ambiente, de Educación, de Cultura, de Salud, de Política Social, de Pueblos Indígenas, de la Mujer, de los Migrantes, de los Jóvenes, y Procuraduría General de Justicia, y siendo la materia administrativa tan extensa, será propiamente el análisis del caso en particular el que lleva a la conclusión si un acto de autoridad u omisión en su defecto podrá ser impugnado a través de la institución motivo de la presente investigación.

3.1.3 ¿Qué se podrá considerar como omisiones de las autoridades administrativas?

El tema de las omisiones es un tema complejo. En el caso concreto no se trata de elaborar un listado de las obligaciones que a cada funcionario o servidor corresponde realizar. Si se entiende que la omisión es un dejar de hacer, de un no actuar, pretender enunciar las omisiones en que puedan incurrir los servidores públicos, se torna un tanto delicado porque técnicamente podría decirse lo que tiene prohibido la autoridad, más no así elaborar todo un abanico de las posibilidades en que se puede incurrir con la omisión. Si se toma el ejemplo de la

Secretaría de Gobierno, y dentro de sus obligaciones de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado en su artículo 23, fracción IX se encuentra la de proporcionar asesoría jurídica a los ayuntamientos que lo soliciten y el Ayuntamiento de Morelia le solicitara asesoría jurídica urgente al titular de la Secretaría de Gobierno y este a su vez no contestara, entonces esta última estaría incurriendo en una omisión al vulnerar y contravenir dicho precepto que le impone la obligación de proporcionar asesoría jurídica a los ayuntamientos que le soliciten la misma. Otro supuesto lo es la obligación que tiene el Gobernador del Estado de emitir los reglamentos interiores de las oficinas a su cargo y que le impone la fracción VI del artículo 60 de la Constitución Política del Estado, de no hacerlo incurre en una omisión al dejar de hacer lo que el texto constitucional le mandata.

La omisión es como se dijo en el apartado correspondiente, dejar de hacer aquello a lo que está obligada cada una de las autoridades dentro de sus facultades y competencias. La omisión así como la acción puede redundar en faltas graves. La reforma en materia de derechos humanos, íntimamente relacionada con la de amparo pretende dar al ciudadano una mayor protección constitucional, ensanchando la institución y ampliando su objeto de protección para hacerla más acorde a los tiempos que se están viviendo.

En esa sintonía, todas las autoridades como bien lo señala el artículo 1º constitucional en el ámbito de sus competencias deben promover, respetar, proteger y garantizar¹⁶⁵ los derechos humanos, queda claro que las atribuciones que les concede dicho precepto a los servidores públicos son amplias, la reforma es ambiciosa y les impone una serie de obligaciones que si bien no se encuentran enunciadas, si están implícitas en las cuatro acciones que se les encomienda, con el único límite que cada funcionario se fije, pero siempre en pro de los derechos humanos.

¹⁶⁵ Además de ser obligaciones contraídas por el Estado Mexicano, son acciones que ya han sido abordadas, véase *Courtis C. y Abramovich V., op. cit.* nota 85, pp. 5-6 y ss.

Ahora bien, aún cuando dichas acciones no se encuentran definidas en la reforma, si han sido explicitadas en las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas¹⁶⁶, así como en otro tipo de documentos que definen los estándares internacionales y especifican los compromisos contraídos en materia de derechos humanos¹⁶⁷ por lo que para estar en condiciones de disertar sobre lo que ha de considerarse como omisión de autoridades administrativas, es necesario primeramente identificar en qué consisten las obligaciones que impone el artículo 1º constitucional a todas las autoridades y que el Estado mexicano tiene que acatar.

La obligación de promover se cumple por parte del Estado al dar a conocer entre su población y sus autoridades administrativas y judiciales las obligaciones que asume el Estado parte en virtud de los compromisos contraídos de manera internacional, así como adoptar medidas y acciones para familiarizar a las autoridades competentes con el contenido del citado Pacto y con su respectivo cumplimiento.¹⁶⁸ Se podría señalar que es una forma de prevención al dar publicidad a los compromisos contraídos de manera internacional a fin de que no ocurran violaciones a derechos humanos.

La obligación de respetar implica que los Estados parte deben abstenerse de hacer cualquier cosa que viole la integridad de los individuos, grupos sociales o ponga en peligro el goce y disfrute de sus derechos y libertades.¹⁶⁹ Esta obligación está relacionada más con una abstención del Estado que con una acción, con aquellos derechos conocidos como civiles y políticos, pero recordando que no

¹⁶⁶ Observación General número 3, dictada en el quinto periodo de sesiones, en 1990.

¹⁶⁷ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos, Manual operativo para servidoras y servidores públicos, México, Fundar, OACNUDH, 2010, p. 21, disponible en <http://www.hchr.org.mx/Documentos/Libros/2011/L280211PPDH.pdf>

¹⁶⁸ Observación General número 3, párrafo segundo, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁶⁹ Carbonell, Miguel, *op. cit.* nota 74, p. 75.

existe una división estricta entre aquellos y los Económicos, Sociales y Culturales, dada su interdependencia.

La obligación de proteger significa que el Estado debe adoptar medidas destinadas a evitar que otros agentes del Estado o sujetos ajenos a este violen los derechos humanos, lo que incluye implementar mecanismos no solamente reactivos frente a las violaciones, sino también establecer esquemas preventivos para evitar que otros agentes puedan hacerse con el control de los recursos necesarios para la realización de los derechos.¹⁷⁰ Aquí caben las sanciones administrativas, el diseño y la implementación de políticas públicas.

La obligación de garantizar exige que los Estados partes realicen actividades concretas para que las personas puedan disfrutar de sus derechos o en su defecto el establecimiento de los medios o recursos efectivos para restablecer a las personas en el goce de un derecho violentado. Por lo que ve a los recursos jurisdiccionales son tarea del legislativo y en esta materia aún no se ha facultado a instancia alguna para que obligue a legislar, pues cabe recordar que el estudio emprendido tiene como sustento la reforma que permite la promoción del amparo contra omisiones de las autoridades administrativas, la omisión legislativa en la Federación es una institución que no se encuentra contemplada, por ello no se entra a su estudio. Otros mecanismos no necesariamente serán creación del legislador, tales como medidas administrativas así lo ha dispuesto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

La contravención a las obligaciones enunciadas será un parámetro para definir cuáles actos u omisiones serán consideradas violatorias de derechos humanos y por ese motivo, causa de la promoción de los juicios de amparo a que refiere el presente capítulo.

¹⁷⁰ *Idem.*

3.1.4 Particularidades del amparo contra omisiones

De acuerdo con el fundamento del amparo contra omisiones, este procederá tal como señala la fracción VII del multicitado artículo 107 constitucional:

VII. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

Del citado precepto se desprende que el escrito de interposición del amparo se presentará ante el Juez de Distrito del lugar donde se encuentre la autoridad omisa o que incurre en la inactividad administrativa. El Juez de Distrito es la autoridad competente para conocer y resolver de los amparos promovidos contra actos u omisiones que no tengan el carácter de definitivos o que no pongan fin a un juicio.

El término para interponer la demanda de amparo es de quince días, de conformidad con el artículo 21 de la Ley de Amparo, contados a partir de que el quejoso tenga conocimiento de las omisiones,¹⁷¹ o de la fecha en que se manifieste sabedor de ellas. Lo anterior se desprende de la redacción del artículo mencionado, que si bien no se ha reformado para incluir en su redacción las omisiones como tales, con la reforma constitucional en materia de amparo que ya las incluye se sabe que el juicio de amparo procede en los términos apuntados.

Relacionando el artículo transcrito con el artículo 116¹⁷² de la actual Ley de Amparo, son diversos los requisitos que debe reunir el escrito de demanda.

¹⁷¹ En el proyecto de nueva Ley de Amparo, el término se amplía a 30 días.

¹⁷² Artículo 116.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:
I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;

Primeramente se exige que la demanda se presente por escrito, se mencione el acto reclamado y se identifique plenamente a las partes.

Respecto al acto reclamado, el amparo se promueve contra omisiones de autoridades administrativas, mismas que de alguna manera quedaron delineadas en el apartado anterior, al señalar en qué consisten las obligaciones del Estado Mexicano con la reforma en materia de derechos humanos. La inactividad de los funcionarios y dependencias de la administración pública son materia para la promoción del amparo contra omisiones.

Sobre las partes, brevemente se puede mencionar que el agraviado o quejoso es la persona que se ve afectada de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico con la inactividad de la autoridad administrativa y que promueve el amparo contra el actuar omiso.

La autoridad responsable es aquella persona ya física, ya en cuanto cuerpo colegiado titular de una dependencia de la administración pública del Estado, que emita actos unilaterales por los que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobernado. La autoridad responsable no siempre será fácilmente identificable, debido a que pueden actuar personas por cuenta de sus superiores y tendrá que identificarse en el caso de que así suceda, de qué área depende la persona que despliegue la conducta omisa o de quien recibe

II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

III.- La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;

IV.- La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

V.- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1o. de esta ley;

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

órdenes, sea de una persona física, de un funcionario o de algún cuerpo colegiado.

El tercero perjudicado atendiendo al concepto abordado en el apartado 2.6.1.3 de la presente investigación no existe. En efecto, en el caso de amparo contra omisiones, no existe parte alguna interesada en que la omisión subsista en virtud de que no existe acto de autoridad contra el cuál se promueva el juicio de amparo.

El Ministerio Público de conformidad con la fracción IV del artículo 5º de la Ley de Amparo, se encuentra legitimado para intervenir en los amparos contra omisiones, al ser parte en todos los juicios de amparo, con las excepciones en materia civil y mercantil que en el artículo señalado se mencionan.

Por lo que ve a la fracción IV del artículo 116 de la Ley de Amparo que establece los requisitos del escrito de interposición de demanda de amparo indirecto, aún cuando la Ley de Amparo aún no se ha reformado para adaptar sus términos a la reforma Constitucional en la materia, se entiende que en el apartado que señala ley o acto caben además las omisiones. Lo anterior debido a que la Constitución ya se encuentra reformada y ha agregado la procedencia del amparo contra omisiones, el más alto Tribunal después de las mencionadas reformas ha dispuesto que la mencionada Ley de Amparo, en tanto se aprueba el nuevo proyecto de ley acorde a las reformas constitucionales, se seguirá aplicando siempre y cuando no contravenga las disposiciones que fueron reformadas.

También es necesario señalar los artículos constitucionales que contienen derechos humanos que se consideren violentados. La última fracción del artículo 116 de la Ley de Amparo no aplica en el caso del amparo contra omisiones.

Una vez presentada la demanda y en su caso de proveer sobre la suspensión, el Juez de Distrito, autoridad competente para conocer del amparo

contra la omisión dicta un auto que puede admitir y a la vez prevenir, desechar o sobreseer el amparo. En caso de admitirlo, solicita además el informe a la autoridad responsable.

Es importante hacer un alto en la parte de la suspensión, que como ya se ha dicho, la consecuencia una vez que se provee de manera favorable sobre ella es que las cosas se mantengan en el estado que guardan al momento de decretarse. El alto es para hacer un análisis en el caso concreto. El amparo contra omisiones es un recurso que la Constitución ha establecido para evitar la inactividad de la autoridad administrativa, de su silencio, si el agraviado se duele justamente del no actuar de la autoridad, ¿interesa al quejoso que la situación omisa de la autoridad continúe? O precisamente ¿el amparo se promueve con la intención de obtener una conducta positiva de la autoridad?

Después del avance de la investigación se afirma sin temor a equivocaciones que la intención del agraviado al promover un amparo contra la omisión de una autoridad administrativa llámese cualquiera de las que se han enunciado, más que solicitar que se paralice la situación es ver una conducta, un acto positivo de parte del funcionario que se ostenta como una autoridad administrativa, En ese orden se llega a la conclusión de que en el amparo a estudio la suspensión provisional no tiene razón de ser, esta es otra de las particularidades del amparo contra omisiones de autoridades administrativas, por este motivo no se profundiza en el tema de la suspensión provisional del acto reclamado.

Posteriormente a la admisión se realiza una audiencia a la que se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe, en dicha audiencia se recibirán las pruebas ofrecidas y se oirán los alegatos, para luego, dictar sentencia.¹⁷³ La resolución que se dicte en el juicio de amparo puede ser recurrida por medio del

¹⁷³ Esto es una práctica que en la realidad de los Tribunales sucede de manera excepcional, el cúmulo de asuntos pendientes de resolver ha hecho prácticamente imposible que los tribunales federales cumplan con dicha consigna.

recurso de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 83 al 94 de la Ley de Amparo. Una vez que el Tribunal Colegiado o en su caso la Suprema Corte¹⁷⁴ confirman la sentencia donde se concede el amparo esta tiene el carácter de ejecutoria y se procede a su ejecución.

3.1.5 Efectos de la resolución

La sentencia que se dicte en el juicio de amparo puede conceder o negar la protección de la justicia federal¹⁷⁵. Puede también sobreseerse el amparo, aún cuando la resolución que se dicte en este sentido no se considera una sentencia por no entrar al fondo del estudio de la acción ejercitada.¹⁷⁶ En el caso de concederse el amparo el objeto es restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación cuando el acto que se reclame trate de actos de hacer, y tratándose de un no hacer el efecto será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir lo que la misma exige.

Así lo establece el artículo 80 de la Ley de Amparo, que señala:

Artículo 80.- La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exige.

Es de suma importancia analizar el alcance del artículo mencionado. Si bien el precepto señala que concedido el amparo tratándose de actos positivos el

¹⁷⁴ La competencia para conocer del recurso de revisión contra las sentencias de los Jueces de Distrito la establece en forma primaria el artículo 107, fracción VIII de la Constitución Federal, así como el 83 al 85 de la Ley de Amparo.

¹⁷⁵ Ver anexo 3, Ley de Amparo y proyecto de nueva Ley de Amparo, Artículos 80 y 81.

¹⁷⁶ Ver anexo 3, Ley de Amparo y proyecto de nueva Ley de Amparo, Artículos 77, fracción III, en relación con el 73 y 74 de la Ley de Amparo.

efecto es restablecer al agraviado en el pleno goce de la garantía¹⁷⁷ individual violada, tratándose de actos negativos o de no hacer, el efecto es obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho vulnerado, sin embargo, el avance de la investigación permite visualizar de manera más o menos clara que la situación es compleja.

El Poder Judicial Federal puede dictar una sentencia concediendo el amparo y protección de la justicia federal, pero no tiene facultades de ejecutar acciones concretas encaminadas al restablecimiento de los derechos vulnerados, como sería la construcción de un puente, elaboración de políticas públicas en materia de salud, menos legislar sobre recursos judiciales, por lo menos no de manera inmediata. Hacer efectivos los derechos humanos como quedó señalado en el apartado correspondiente no es tarea sencilla, los argumentos son variados, la falta de recursos, la no implementación de mecanismos eficaces para su judiciabilidad, etc.

En ese tenor, se visualiza que la labor encomendada a las autoridades administrativas es complicada porque no depende solo de ellas ni del Poder Judicial Federal restablecer al agraviado en el goce de los derechos violentados.

Por un lado, el procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo establecido en la respectiva ley de la materia es por lo menos en teoría, rígido cuando se trata de actos reclamados a autoridades administrativas. Así lo establecen los artículos 104 y 105 de la Ley reglamentaria, que imponen al Juez de Distrito vigilar su cumplimiento cuando las responsables no la hubiesen cumplido en las 24 horas siguientes a la notificación de la ejecutoria que conceda

¹⁷⁷ Se utiliza el término garantía porque aún cuando la reforma constitucional de Junio de 2011 cambió la denominación del término garantías individuales por derechos humanos, la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales no ha sido aprobada con las adecuaciones correspondientes a fin de operar completamente la reforma en mención, por eso la ley vigente sigue hablando de garantías refiriéndose a lo que hoy conocemos como derechos humanos.

la protección federal, incluso, tratándose de casos urgentes se contempla la utilización del telégrafo para ordenar el cumplimiento de la ejecutoria de amparo.

De no cumplirse la sentencia en el término de veinticuatro horas siguientes a la notificación a las responsables, el Juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del Juicio, de oficio o a petición de parte requerirá al superior de la autoridad responsable para que obligue a la recurrida a cumplir la sentencia sin demora; si no se contara con superior de la responsable el requerimiento se realiza directamente con ella. Si el superior no atiende el requerimiento y cuenta con superior jerárquico, también se le requiere a éste último.

Si después de los requerimientos no se cumpliera con la ejecutoria de amparo, la autoridad que haya conocido del juicio remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia a efecto de que proceda a separar de su cargo a la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Se procede de la misma forma contra el superior jerárquico de la autoridad responsable que llegase a incurrir en responsabilidad, así como a titulares que habiendo ocupado el cargo de la autoridad responsable incumpliesen con la ejecutoria.¹⁷⁸ Así lo establece el artículo 107 fracción XVI de la Constitución, así como el 104 y 105 de la Ley de Amparo al señalar:

Artículo 107. *Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

....

XVI. *Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que,*

¹⁷⁸ Véase anexo 1, Reforma constitucional en materia de amparo, artículo 107, fracción XVI.

habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.

Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado por el quejoso al órgano jurisdiccional, o decretado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o cuando, por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.

No podrá archivarse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional;

Artículo 104.- *En los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII, VIII y IX, de la Constitución Federal, luego que cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo solicitado, o que se reciba testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, el juez, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se interpuso revisión contra la resolución que haya pronunciado en materia de amparo directo, la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables para su cumplimiento y la harán saber a las demás partes.*

En casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, podrá ordenarse por la vía telegráfica el cumplimiento de la ejecutoria, sin perjuicio de comunicarla íntegramente, conforme al párrafo anterior.

En el propio oficio en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia.

Artículo 105.- *Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella.*

Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.

Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta Ley.

Cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará también, a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia. Dicha petición deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente, de otro modo, ésta se tendrá por consentida.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o la repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

Una vez que el Pleno determine el cumplimiento sustituto, remitirá los autos al juez de distrito o al tribunal de circuito que haya conocido del amparo, para que incidentalmente resuelvan el modo o cuantía de la restitución.

Siempre que la naturaleza del acto lo permita, el quejoso podrá solicitar ante el juez de distrito o tribunal de circuito que haya conocido del amparo, el cumplimiento sustituto de la ejecutoria, quien resolverá de manera incidental lo conducente y, en su caso, el modo o cuantía de la restitución.

Una vez que se ha visto cuales son los efectos de la sentencia que concede el amparo contra omisiones, es importe hacer una breve reflexión respecto a las atribuciones del Poder Judicial Federal para obligar a una autoridad administrativa a cumplir con una ejecutoria de amparo. Si bien en el capítulo I de la presente investigación se menciona las atribuciones de las autoridades administrativas, llámese genéricamente Poder Ejecutivo, es difícil ver en la práctica a un Poder Judicial Federal¹⁷⁹ coaccionando al Ejecutivo para que cumpla con las ejecutorias

¹⁷⁹ Máxime con esa primacía que históricamente ha tenido el Ejecutivo y el Legislativo sobre el Judicial por ser un Poder donde sus titulares no son electos de manera directa y popular, motivos por lo que históricamente su legitimidad ha sido seriamente cuestionada.

de amparo. Porque son de gran influencia además del sentido de las resoluciones diversos factores sociales, culturales, políticos y económicos.

Según lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley de Amparo, cuando se conceda el amparo y el acto reclamado sea de no hacer, es decir, cuando se promueva contra una omisión, el efecto será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar el derecho de que se trate y a cumplir con lo que el derecho exige.¹⁸⁰ Aquí surge la interrogante ¿hasta dónde los integrantes de la Corte estarán dispuestos a enfrentarse precisamente con el titular del Ejecutivo, que es quien los propone para que sean nombrados?

¿Contarán los jueces y Magistrados federales así como los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la suficiente imparcialidad para pretender coaccionar a las autoridades administrativas, incluido entre ellos el Presidente de la República, y en el ámbito que ocupa la presente investigación al Gobernador del Estado, así como a todos y cada uno de los titulares de las dependencias que integran lo que se conoce como Administración Pública? El alcance de la sentencia de amparo que no se cumpla es separar de su cargo a la autoridad responsable y consignarla al Juez de Distrito por el incumplimiento, más con ello no se restablece al quejoso en el goce de su derecho violentado.

Las interrogantes planteadas representan uno de los compromisos más grandes asumidos por el Estado Mexicano al haber aprobado la reforma en materia de derechos humanos, que tiene implicaciones políticas, económicas, sociales y culturales. Dichas interrogantes se irán respondiendo en tanto la reforma se vaya socializando y se conozcan los criterios y la forma en que los operadores jurídicos resuelvan los casos en particular.

¹⁸⁰ La redacción del artículo 80 habla de "...respetar la garantía.." aún cuando dicho término ha sido cambiado por el de derechos humanos a partir de la reforma constitucional en dicha materia y no obstante que la nueva Ley de amparo armonizada y acorde con la reforma aún no ha sido aprobada, se cree es conveniente empezar a socializar los nuevos términos para que los retos que se vienen tengan mayor grado de eficacia.

3.2 Figuras jurídicas en otros países semejantes al amparo por omisión

Después de analizadas las particularidades del amparo contra omisiones y los efectos de la resolución es importante realizar un sobrevuelo en dos o tres países para conocer el tratamiento que se ha dado a la figura jurídica semejante a la que ocupa la presente investigación.

3.2.1 Argentina

Existen en Argentina veinticinco órdenes jurídicos diferentes relacionados con el Amparo, uno nacional, uno por cada una de las 23 provincias, y uno para la Ciudad de Buenos Aires, que es considerada como ente autónomo.¹⁸¹ El referido a la constitución nacional establece en su artículo 43: *Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.*

Dentro del propio orden nacional existen distintas acciones de amparo, regidas por diferentes ordenamientos y tramitables en varios fueros, según la materia de que se trate. Uno de ellos es el que tiene similitud con el amparo contra omisiones en materia administrativa en el país, y que se encuentra comprendido en la ley 16.986 contra actos u omisiones de autoridad pública que vulneren derechos, pudiendo tratarse de omisiones concretas como no expedir un

¹⁸¹ Sagües, Néstor Pedro, "El derecho de amparo en Argentina", en Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.* nota 128, p. 43.

pasaporte, no otorgar un diploma, no habilitar el permiso para habilitar un negocio, o también puede tratarse de omisiones generales.¹⁸²

De entre las distintas acciones de amparo existentes en la República hay la denominada acción de amparo por mora de la administración, prevista en el orden federal y que procede cuando la administración no contesta una petición o no resuelve en un plazo que exceda de lo razonable.¹⁸³

Por lo que ve a las conductas omisas que causan un perjuicio están previstas en el artículo 1074 del Código Civil¹⁸⁴. Sin embargo de la lectura de dicho precepto se advierte que no cualquier omisión genera la obligación de reparar los perjuicios ocasionados cuando el Estado con su actitud omisa no brinda respuesta concreta a las pretensiones de los administrados, solo existe la obligación de reparar aquellos que implican el incumplimiento a una obligación establecida de manera expresa en la ley.

De las características enunciadas se observa que los medios expuestos no cumplen a cabalidad con el fin de los mecanismos de tutela judicial, al estar contemplado el medio de hacer efectivas las responsabilidades del Estado contra omisiones, en un ordenamiento de carácter Civil y aplicable a funcionarios públicos. Por otro lado se requiere para solicitar la indemnización por los daños que el Estado puede llegar a ocasionar con su omisión, que una ley le obligue de manera expresa a cumplir con el hecho omitido, por lo que dicha figura no refiere a las omisiones que se abordan en esta investigación de manera lisa y llana, sin

¹⁸² *Ibidem*, p. 44,51.

¹⁸³ Esta figura es abordada por Juan Martín Vocos Conesa, "La acción judicial de amparo por mora de la administración pública", Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 11-28. En un primer momento pareciera que el estudio de dicho artículo trata de las omisiones de autoridades administrativas también denominadas técnicamente como "mora", sin embargo una vez que se va adentrando en la lectura, se cerciora que tal estudio refiere a los casos derivados de procedimientos administrativos ante el silencio de la autoridad y tiene por efecto que la autoridad se pronuncie respecto a la petición; en este mismo sentido véase, Sagües, Néstor Pedro, op. cit. nota 181, pp. 44 y 45.

¹⁸⁴ El artículo señala: "Toda persona que por cualquier omisión hubiere ocasionado un perjuicio a otro, será responsable solamente cuando una disposición de la ley le impusiere la obligación de cumplir el hecho omitido".

restricciones, refiere a un tipo de omisiones con ciertas limitaciones que la diferencian de la figura emprendida es este estudio.

3.2.2 Bolivia

En el sistema constitucional boliviano se pueden impugnar a través del amparo constitucional, todas las resoluciones, así como los actos u omisiones ilegales o indebidas de las autoridades o funcionarios públicos que restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir los derechos fundamentales y garantías constitucionales consagrados en la Constitución y en las leyes que integran las normas del Derecho internacional de los Derechos Humanos.¹⁸⁵

Este medio de impugnación tiene como finalidad asegurar a las personas el goce de sus derechos constitucionales, protegiendo que tales derechos puedan ser restringidos, suprimidos o amenazados de manera arbitraria por actos u omisiones de las autoridades públicas o particulares. Una característica importante del amparo boliviano es que no reconoce fueros ni privilegios, ello de acuerdo a lo establecido en el artículo 34 de la Constitución que establece que quienes vulneren derechos y garantías constitucionales quedan sujetos a la jurisdicción ordinaria.

Se establece un periodo de 6 meses para que la acción de amparo constitucional caduque, contados a partir de conocerse el acto ilegal o la omisión indebida. Se puede tramitar por los titulares de los derechos vulnerados, el Defensor del pueblo¹⁸⁶ y el Ministerio Público. Es un proceso que se desarrolla en única instancia ante el Juez o Tribunal de garantías constitucionales, con revisión de oficio ante el Tribunal Constitucional.

¹⁸⁵ Rivera Santivañez, José Antonio, *op. cit.* nota 128, p. 93

¹⁸⁶ Es el titular de la dependencia encargada de la defensa de los Derechos Humanos, el símil del *Ombudsman* en México.

Los requisitos son: a) acreditar la personería, ya sea que se tramite por apoderado de persona física o moral con el Poder notarial o documento correspondiente, b) Nombre y domicilio de la parte recurrida o su representante legal, c) Señalar con claridad y precisión las circunstancias en que se han producido los actos, hechos u omisiones, señalando aquellos que se consideran ilegales, d) Precisar los derechos que se consideran restringidos, suprimidos o amenazados, e) acompañar las pruebas en que se funda la pretensión o el derecho lesionado.

El juez en 24 horas admite la acción o en su defecto le concede 48 horas para que subsane los defectos u observaciones, en 48 horas más se cita al recurrido ya sea autoridad o particular. También se cita a los terceros interesados¹⁸⁷. La audiencia se realiza de manera ininterrumpida, la inasistencia del recurrido o del Ministerio Público no suspende la audiencia, el promovente del recurso y la autoridad pueden ser asistidos por un abogado, el promovente puede ratificar, modificar o ampliar los términos en que expuso el recurso. El recurrido presenta su informe y ofrece pruebas para sustentar la legalidad de su resolución u omisión, los terceros interesados pueden presentar alegatos. Enseguida el Ministerio Público emite su dictamen y concluida la audiencia se dicta la sentencia.

Si la sentencia se declara improcedente, se condena al pago de costas al promovente y se puede imponer multas si se determina que aquel obró con malicia. Si se concede la tutela solicitada, se toma una de las siguientes medidas: 1. Anulación de la resolución ilegal que restringe o suprime los derechos o garantías constitucionales, 2. Cesación del acto ilegal o indebido que restringe o suprime derechos o garantías del recurrente, y 3. Realización del acto o emisión de la resolución para reparar la omisión ilegal que restringe el derecho o garantía del promovente.

¹⁸⁷ Los terceros interesados son aquellos que intervinieron en un proceso judicial cuya resolución se impugna y que la sentencia que se dicte en la acción de amparo pudiera afectarles sus derechos fundamentales y garantías constitucionales. Para ampliar el tema véase Rivera Santivañez, José Antonio, op. cit. nota 128, pp. 111-112 y ss.

Al declarar procedente el amparo constitucional se determina si existe o no responsabilidad civil y penal. En el primer caso se dispone la reparación a favor del recurrente, en el segundo se remite antecedentes al Ministerio Público. Para determinar los daños, si es que no se dispone de los elementos suficientes para cuantificarlos, se abre término incidental de 8 días de prueba, ello no es óbice para la ejecución de la sentencia y la remisión al Tribunal Constitucional para la correspondiente revisión de oficio.

Esta es una figura que se vislumbra con mayores alcances a la contemplada en la legislación mexicana por varias razones. Procede contra actos u omisiones de particulares, permite no solo la cesación del acto indebido y la realización a su vez del acto o emisión de la resolución para reparar la omisión ilegal, sino además a la par, se pronuncia sobre la responsabilidad civil y penal con la correspondiente reparación de daños. Sin duda es una figura que tiende a proteger a los gobernados de los abusos de las autoridades, así como a indemnizarlos por los correspondientes daños, ya que no basta la cesación o anulación del acto violatorio de derechos, en ocasiones se generan perjuicios al agraviado que es necesario reparar. Excelente figura para ser tomada en cuenta por los legisladores mexicanos para que se continúe con el perfeccionamiento de las instituciones jurídicas mexicanas.

3.2.3 Chile

La acción de amparo o protección de los derechos se estructura como una acción o recurso, que se concreta en un proceso constitucional autónomo que requiere la existencia de un tribunal competente, objetivo e imparcial constituido previamente a la presentación de la acción y tiene por objeto la protección jurisdiccional de los derechos tutelados en la Constitución así como Convenciones y Tratados de Derechos Humanos entre los que se encuentran la Convención Americana de Derechos Humanos en sus artículos 8 y 25.

Se encuentra instituido en la Constitución Chilena de 1980 en el artículo 20, que establece: “El que por causa de actos u omisiones arbitrarias o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de sus derechos y garantías...podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptara de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado...”.

Dicho proceso se inicia a instancia de parte afectada¹⁸⁸ pudiendo promoverse por cualquier persona incluso a nombre del afectado, por una acción u omisión arbitraria o ilegal, formulando una pretensión de protección de su derecho¹⁸⁹ ante la Corte de Apelaciones. La acción de protección puede ser interpuesta en papel simple, por telégrafo, telefónicamente o por un acta levantada en la Secretaría de la Corte de Apelaciones respectiva. Se debe tramitar en los primeros 15 quince días a partir de que se concreta la acción u ocurre la omisión, o desde que se tenga noticia cierta de los mismos, procediendo la Corte a realizar las investigaciones y diligencias necesarias para allegarse los medios del juicio,¹⁹⁰ sobre la base de los cuales y previa solicitud de informe a la persona natural o jurídica, pública o privada a quien se atribuye la acción u omisión arbitraria o ilegal

¹⁸⁸ Es necesario para poder solicitar la acción de protección, que el promovente tenga un interés personal y directo, es decir que haya una afectación o amenaza real, inminente e inmediata directa y personal a un derecho o derechos fundamentales de la persona, lo que se conoce como legitimación activa.

¹⁸⁹ Los derechos que se protegen son: derecho a la vida y a la integridad física, prohibición de la vida del que está por nacer, igualdad ante la ley, prohibición de ser juzgado por tribunales especiales, respeto y protección de la vida pública y privada, honra y familia, inviolabilidad del hogar y de las comunicaciones privadas, libertad de conciencia, creencias y libertad de culto, libertad de enseñanza, de opinión e información, derecho de reunión pacífica y asociación sin permiso previo, libertad de trabajo, derecho a sindicarse, a la personalidad jurídica, derecho de propiedad, de autor. El derecho a un medio ambiente libre de contaminación está contemplado dentro de los derechos protegidos, sólo que en este caso se exige que la acción deba ser arbitraria e ilegal, y la posibilidad de demandar sólo se da por acciones y no por omisiones. Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.* nota 129, pp. 178-180.

¹⁹⁰ La Corte de Apelaciones dispone de facultades para decretar todas las diligencias que estime necesarias para el mejor acierto del fallo, aún cuando el procedimiento no incluye una fase probatoria. Para ampliar el tema véase Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.* nota 129, p. 195.

se pronunciará respecto a la existencia o no de la acción u omisión arbitraria o ilegal que afecta al recurrente.

La sentencia se dicta dentro del quinto día hábil, salvo los casos de derecho a la vida e integridad física o psíquica, a ser juzgado por tribunal establecido, de libertad de opinión e información y de reunión, en que el término se reduce a 2 días. Los plazos se cuentan desde que la causa se encuentra en estado de fallarse y debe notificarse personalmente a la persona o personas recurrentes y a los recurridos. Por ser una acción de urgencia con procedimiento breve y con objeto de restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, la sentencia es definitiva y produce los efectos de cosa juzgada¹⁹¹.

En el recurso de amparo chileno, la potestad jurisdiccional es de naturaleza restitutoria, por tanto el sentido de la sentencia puede ordenar la restitución de un bien, realizar determinadas conductas o actuaciones u ordenar conductas de abstención condenando al recurrido a restablecer la situación jurídica afectada por su actuación u omisión arbitraria o ilegal, reponiendo al agraviado en el goce y ejercicio del derecho lesionado. Dicho mandamiento debe ser acatado por todas las autoridades, instituciones y personas, sin embargo, las eventuales responsabilidades civiles, administrativas o penales del recurrido no son parte de la sentencia y pueden hacerse efectivas por los medios ordinarios respectivos.

La sentencia de la acción de protección o recurso de amparo es apelable¹⁹² ante la Corte Suprema de Justicia, donde se exigen los requisitos de la apelación en el procedimiento civil, como que se contenga los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoyan las pretensiones concretas que se formulan a la Corte,

¹⁹¹ El artículo 20 de la Constitución Chilena señala que la acción es sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer (el interesado) ante la autoridad o tribunales correspondientes. Además, la resolución pronunciada se considera como una solución de emergencia, carente de período de prueba y auténtica contradicción procesal, que no cumple con lo establecido en los artículos 8º y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

¹⁹² Artículo 5º del Auto acordado de la Corte Suprema de Justicia sobre tramitación del recurso de protección de garantías constitucionales, modificado por fecha 4 de mayo de 1998, publicado en el Diario Oficial del 9 de junio de 1998.

bajo pena de declarar el recurso de inadmisión en caso de no cumplirse con los citados requisitos lo que contradice la naturaleza de la acción constitucional sencilla y rápida y obliga a ser patrocinado por un abogado.

El recurso de protección de los derechos chileno cuenta con ventajas y desventajas, tal como se verá a continuación. Una gran ventaja es que se admite la interposición vía telefónica y procede contra personas públicas o privadas. Está catalogado como una figura urgente, por lo que cuenta con un procedimiento breve para restablecer al agraviado en el goce del derecho vulnerado. A diferencia del caso de Bolivia, el amparo chileno no incluye un pronunciamiento sobre responsabilidades civiles, penales o administrativas. Una de las limitaciones que se detecta a simple vista es que se requiere una afectación personal y directa de la parte afectada o del legitimado para promover dicho recurso. Otra de las desventajas es que en el caso de apelación, los requisitos que se piden son los mismos que en el proceso civil, lo que desnaturaliza la acción constitucional sencilla y rápida.

Existen además diversos países en el mundo que en ese avanzar en la figura del amparo contra omisiones, han tenido un gran desarrollo de sus instituciones y contemplan dentro de sus ordenamientos la figura que recién ha adoptado México en su Constitución, la procedencia incluye además de los actos las omisiones, entre ellos se encuentran: Bolivia, que lo considera sin más restricciones que el requisito de que dichas omisiones tornándose ilegales o indebidas, restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir los derechos fundamentales y las garantías constitucionales. Otros países que también admiten la procedencia del juicio constitucional contra omisiones son: Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Cabo Verde.

3.3 Casos de omisión atacados por otras vías en el Estado de Michoacán (Previo la reforma constitucional de 6 y 10 de Junio de 2011)

Una vez revisadas algunas figuras semejantes al amparo contra omisiones que recién ha adoptado el Estado mexicano en la reforma constitucional, es importante mencionar que antes de la citada reforma en materia de Amparo el tema de las omisiones era ya impugnabile en términos del artículo 154 fracción X del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, que establece lo siguiente:

Artículo 154. El Tribunal será competente para conocer y resolver en forma definitiva de las controversias que en juicio se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivos, dictados, ordenados, ejecutados o que se pretenda ejecutar, según corresponda, por el Poder Ejecutivo, de la Auditoría Superior de Michoacán, por los ayuntamientos, por los organismos autónomos, las entidades u organismos descentralizados o desconcentrados, estatales o municipales:

I a IX...

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

Dicha vía presenta diferentes inconvenientes y limitaciones tal como se verá a continuación. La redacción es un tanto vaga al señalar primero, acto u omisión ‘definitivos’, porque el Código no señala cuáles actos u omisiones se consideran definitivos o qué características deben tener aquellos para ser considerados como tales, entonces el término definitivo o la significación que se le dé, dependerá del criterio del operador jurídico que corresponda resolver el juicio en cuestión.

En segundo término, el encabezado del artículo transcrito con anterioridad hace alusión a controversias que se promuevan en juicio, en tanto que la fracción X hace alusión a actos u omisiones, de donde se infiere que se trata de omisiones cometidas dentro de un juicio o procedimiento y como el lector podrá haberse percatado, las omisiones materia de la presente investigación no son las cometidas dentro de un procedimiento o juicio, sino aquellas cometidas por las autoridades administrativas en clara contravención con las obligaciones que

impone a todas las autoridades la reforma constitucional en materia de derechos humanos de Junio del año 2011.

Otro inconveniente es el relacionado con el interés jurídico de los particulares. Dicho requisito reduce el número de personas que pueden acceder al juicio de protección constitucional, los tiempos actuales demandan recursos efectivos, rápidos, eficaces, que permitan al ciudadano que no se encuentre en la posibilidad de gozar plenamente de sus derechos, el restablecimiento de la situación y el disfrute de los mismos. Esta situación ya fue contemplada en la reforma constitucional en materia de amparo en el artículo 107¹⁹³ fracción I y por eso se amplió la figura para permitir la procedencia del amparo por todo aquel que considere afectado un interés legítimo.¹⁹⁴

El encabezado del artículo transcrito párrafos precedentes señala la competencia del Tribunal en cuanto a las dependencias u órganos contra los que proceden los juicios tramitados ante él mismo, y de dicha redacción se observa se dejan fuera distintas dependencias de Gobierno que de conformidad con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismo que ya se ha mencionado en diversas oportunidades dentro de la presente investigación, cuentan con las características para ser consideradas autoridades para los efectos del juicio de amparo.

A pesar de las limitaciones de la Justicia Administrativa en el Estado es importante mencionar que antes de la reforma se dieron casos donde se promovieron juicios de nulidad por la omisión del Gobernador del Estado de Michoacán de expedir reglamentos relativos a garantizar la observancia de los artículos 7 y 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en los procedimientos administrativos sancionadores. Actualmente uno de estos casos se encuentra pendiente de resolución en la Suprema Corte de Justicia de la

¹⁹³ Véase Anexo 1, Reforma constitucional en materia de amparo.

¹⁹⁴ Véase supra 2.4.1.

Nación por lo que se desconoce cuál es el criterio a aplicar por parte de los Ministros del más alto Tribunal.

También se sabe que la Constitución Federal no contemplaba la procedencia del amparo por omisiones, llámese omisiones derivadas de un procedimiento administrativo, o una vez que se había ejercido el derecho de petición, por tanto el ciudadano no tenían un medio legal para impugnar las omisiones como tales, era un terreno inexplorado donde no cabía medio de defensa alguno.

La Constitución en sus artículos relativos al amparo señalaba en la fracción I del artículo 103 la procedencia del juicio de control constitucional, así como también el 107 que se encuentra íntimamente relacionado con el 103, al establecer los procedimientos a que habrían de sujetarse todas las controversias señaladas en el artículo 103 de la Constitución Federal, y de esa redacción y de la lectura íntegra de los artículos mencionados no se encuentra posibilidad de promover un amparo contra las omisiones como se ve a continuación:

Artículo 103. *Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*
I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.
II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Artículo 107. *Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley...*

El juicio de revisión constitucional se había negado hasta antes de la reforma de junio de 2011 a la basta y extensísima materia administrativa en el caso de las omisiones. Diversidad de temas en los que no existía un medio de control constitucional tenían que esperar hasta la resolución definitiva para estar en condiciones de impugnar vía amparo, si la legislación ordinaria y la propia Ley de Amparo lo consideraban procedente.

La mencionada reforma abre la posibilidad de que esa diversidad de asuntos que se quedaban en el tintero por no existir un medio o recurso legal que hacer valer contra el actuar omiso, pasivo de las autoridades ahora sea una realidad y que no se tengan que agotar los recursos ordinarios para acceder al juicio de protección constitucional.

3.4 Análisis de casos hipotéticos

Una vez vistas las particularidades del amparo contra omisiones y los efectos de la resolución, así como el tratamiento de figuras semejantes al amparo contra omisiones que se da en otros países, a manera de ejercicio se analizan dos casos hipotéticos que pueden ayudar a clarificar el trámite que habrá de darse en los casos de amparo contra omisiones de autoridades administrativas cuando se consideran vulnerados algún o algunos derechos fundamentales.

3.4.1 Caso 1

Juan Pérez es un Ingeniero electricista de la ciudad de Morelia con una discapacidad que no le permite tener movimiento en las piernas y requiere de la utilización de una silla de ruedas para desplazarse. Juan ha solicitado trabajo en diversas compañías y empresas pero su situación discapacitante lo limita para realizar trabajo de campo, por lo que no ha logrado ser contratado. Después de muchos intentos consigue un trabajo de oficina en la transnacional Walmart de México. Su primer día de trabajo sale con entusiasmo de su casa y se dirige a la parada del camión para presentarse a sus labores. Juan se da cuenta que el camión que necesita tomar para llegar a su nuevo trabajo pasa del otro lado del puente peatonal que cruza el libramiento cercano a su domicilio y se encuentra con una gran dificultad, Juan no puede subir el puente con silla de ruedas, porque el puente no está dotado de una rampa, sólo de escaleras. Si no se presenta a su trabajo lo perderá antes de haber iniciado. ¿Qué puede hacer?

Juan ha escuchado en los últimos meses del discurso de los derechos humanos, de la protección a las personas con discapacidad, de la no discriminación, etc. Un amigo le sugiere que consulte un abogado. El abogado con entusiasmo le dice a Juan que le puede promover un amparo contra el Ayuntamiento de la ciudad para que se construya una rampa en el puente que no le permite el acceso para llegar a su trabajo.

Juan contrata al Abogado y se inicia con el trámite de amparo.

1. Se presenta una demanda de amparo indirecto en los Juzgados de Distrito de la ciudad de Morelia, contra el Tesorero y Ayuntamiento del municipio de Morelia, por la omisión de no incluir en su Presupuesto de Egresos la construcción de rampas que permitan a las personas con alguna discapacidad acceder a las vías de comunicación y transporte. Lo anterior dentro del término de 15 días¹⁹⁵ que concede el artículo 21 de la Ley de Amparo en que Juan se manifiesta sabedor de la omisión y el correspondiente perjuicio que le ocasiona la falta de una rampa en el puente peatonal. En dicha demanda se puede observar:
 - a. Nombre y domicilio del quejoso: Juan Pérez, con domicilio en Av. Candelaria # 351 de la Colonia Villa Magdalena, Morelia, Michoacán.
 - b. Nombre y domicilio del tercero perjudicado: No existe
 - c. Autoridades responsables: Tesorero y Ayuntamiento del Municipio de Morelia, Michoacán.
 - d. Acto reclamado: la omisión del Tesorero y del Ayuntamiento del Municipio de Morelia, el primero en cuanto responsable directo de la elaboración del Presupuesto de Egresos y el Ayuntamiento por cuanto aprueba el citado Presupuesto, al no incluir en el correspondiente Presupuesto de Egresos del presente año partida

¹⁹⁵ Dentro del proyecto de nueva Ley de Amparo y de aprobarse en los términos que se encuentra sería un plazo de 30 treinta días, con ciertas excepciones.

alguna para la construcción de rampas en los puentes peatonales que permitan al quejoso en cuanto discapacitado acceder a las vías de comunicación y transporte de la ciudad.

- e. Preceptos constitucionales que contienen derechos humanos violados. Artículo 1º, 4º, 5º.
- f. Hechos que constituyen antecedentes del acto reclamado y fundamento de los conceptos de violación:

- i. El día 15 quince de Enero del año 2012 fui contratado por la transnacional Walmart de México, S.A. para realizar labores en la tienda ubicada en Periférico Norte 1500, a partir del día 15 quince de Febrero de 2012, tal como lo demuestro con el contrato de trabajo que adjunto a la presente para los efectos legales a que haya lugar.

- ii. El suscrito desde la edad de 8 ocho años padezco de una afección que me impide caminar, por lo que tengo que hacer uso de una silla de ruedas, tal como lo demuestro con el Certificado Médico expedido por el Centro de Salud de esta ciudad.

- iii. Es el caso que el día de inicio de las labores a que hice mención en el hecho i de la presente demanda de amparo, al salir de mi domicilio ubicado en Av. Candelaria # 351 de la Colonia Villa Magdalena, Morelia, Michoacán, a la altura del Periférico Sur 345 me encontré con una traba para acceder al puente peatonal que se ubica justo a esa altura, por contar dicho puente solo con acceso vía escaleras y no con rampa de acceso para la silla de ruedas que es la manera como el suscrito me desplazo.

- g. Conceptos de violación.

Primero. Se violan en mi perjuicio el artículo 1º, 4º, 5º y 11 constitucionales al establecer el primero de los citados *“...todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte... Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos,... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades,... o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”* Y es el caso que la omisión de las responsables de incluir en su Presupuesto de Egresos las partidas necesarias para la construcción de rampas en el puente peatonal a que me he referido y que me permita como persona discapacitada el desplazamiento y goce pleno y sin discriminación de los derechos de libre tránsito, me impide a la vez desempeñar una actividad laboral que me remunere lo necesario para la subsistencia del suscrito y mi familia, restringiéndoseme los derechos de vivienda digna y decorosa, del derecho a la alimentación de mis menores hijos, elemento indispensable para la subsistencia de todo ser humano, del derecho a la salud contemplados estos derechos en el artículo 4º, la libertad de elegir un trabajo, comprendido en el artículo 5º párrafo I, así como el libre desplazamiento por el territorio nacional, comprendido en el artículo 11, todos los preceptos de la Constitución Federal.

En efecto, la omisión del Tesorero y Ayuntamiento de Morelia de no incluir en su Presupuesto de Egresos del año correspondiente las partidas necesarias para la dotación de rampas en el puente peatonal que he señalado impiden al suscrito el pleno goce de los derechos y libertades fundamentales que se reconocen a “todas las personas” en el artículo 1º Constitucional, obteniendo con esa omisión la limitación al suscrito de diferentes derechos por mi característica de persona discapacitada y con ello atentando contra mi dignidad humana, colocándome en una situación de desventaja y desigualdad frente al resto de la población.

Así mismo con su omisión incumplen con la obligación que les impone el artículo 1º en su párrafo III de la Constitución, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y es el caso que con su inactividad dejan de cumplir con esa obligación de promover los derechos humanos, al no hacer lo que les corresponde y con ello en mi condición de discapacitado, al no existir rampas en el puente peatonal señalado se me impide el libre acceso a los medios de comunicación y transporte, se me restringe el derecho de libre tránsito y en consecuencia se me priva del goce de los derechos señalados en el primer párrafo del presente concepto de violación, como es el derecho a una vivienda digna y decorosa, el derecho de desempeñar un trabajo que me agrade y acomode a mis necesidades, el derecho a la salud, entre otros. Lo anterior debido a que si no realizo actividad que me remunere un salario, no puedo allegarme de los medios para estar en condiciones de gozar de los derechos antes señalados.

2. Luego de revisar que el escrito de demanda reúna los requisitos de ley, la misma es admitida, el Juez de Distrito pide el informe a las autoridades responsables y señala fecha para la celebración de la audiencia, en la que las partes ofrecen pruebas, se reciben alegatos y luego se dicta sentencia.
3. La audiencia da inicio y la responsable no emite su informe, por lo que se le tiene por aceptando el acto reclamado. En el escrito de ofrecimiento de pruebas, el quejoso ofrece documentales públicas consistentes en el Periódico Oficial del Estado donde se publicó el Presupuesto de Egresos del año que transcurre, elaborado por el Tesorero Municipal y aprobado por el Ayuntamiento de Morelia, la inspección que consiste en que el personal actuante del Juzgado se constituya en el lugar de ubicación del puente peatonal señalado y de fe de que en el lugar existe dicho puente, así como que el mismo se encuentra dotado con escaleras y no con rampa para discapacitados, la de presunciones en su doble aspecto y la instrumental de actuaciones.
4. Las pruebas se admiten y se tienen por desahogadas en razón de su naturaleza. Para la inspección se señala fecha para su desahogo,

posteriormente a la diligencia el amparo queda citado para dictar la resolución.

5. El Juez de Distrito que resuelve el caso es una persona conocedora de la reforma en derechos humanos, capacitada por el Poder Judicial Federal y además con una visión progresista en el tema. El sentido de la resolución del amparo es conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal al quejoso. Se reconoce en la resolución que los derechos de Juan Pérez han sido vulnerados y que la omisión de las responsables de no incluir en sus presupuesto de Egresos cantidad destinada para la construcción de una rampa en el lugar de ubicación del puente peatonal impide al quejoso el pleno goce y ejercicio de los derechos que la Constitución concede a todas las personas sin distinción, concretamente los de una vivienda digna, derecho a elegir su profesión o trabajo, entre otros, por que la no existencia de la rampa repercute en el impedimento para que el quejoso en su calidad de discapacitado se desplace como el resto de la población y realice una actividad laboral que le remunere lo necesario para cubrir las necesidades de vivienda digna, alimentación, lo necesario para mantener buen estado de salud, entre otros. Se condena a las responsables a respetar los derechos vulnerados y a respetar lo que la garantía exige.
6. Contra la resolución ninguna de las partes promueve recurso alguno, por lo que la misma, una vez transcurrido el término de ley se declara ejecutoriada.
7. En el mes de Mayo se notifica a las responsables para que cumplan con la ejecutoria de amparo, y en su caso, respeten lo que las garantías o los derechos, ya en términos posteriores a la reforma, establecen.
8. Una primera complicación para que las responsables cumplan con la ejecutoria de amparo es que el presupuesto de egresos se elabora en el mes de Noviembre de cada año para ser aprobado por el Congreso del Estado y ejercerse en el año siguiente. Otra complicación es que los derechos que se consideran vulnerados al quejoso no cuentan con una reglamentación, no se encuentran explicitados ni en la Constitución

Federal¹⁹⁶ ni en ordenamiento secundario alguno de cómo hacerse efectivos. De estar en condiciones de cumplir con la sentencia de amparo será para el siguiente año incluir una partida en el Presupuesto de Egresos a elaborarse en el mes de noviembre y realizar la construcción de la mencionada rampa. Mientras esto sucede, del mes de Mayo al mes de Enero del siguiente año en que se cuente con los recursos del ejercicio siguiente, ¿que hará Juan Pérez?

9. Ha obtenido una sentencia favorable, se le ha concedido el amparo y la protección de la justicia federal, se ha reconocido que se han vulnerado sus derechos y que las responsables deben respetarlos. Incluso puede solicitar se procese a las responsables, sin embargo, en esta parte entra el apartado de la ley que señala que si el incumplimiento es justificado, porque después de lo señalado, se entiende que el incumplimiento de la sentencia de amparo se torna justificado en tanto las responsables no cuentan con una partida en su Presupuesto para destinar a la construcción de la rampa, de lo contrario, pudieran incurrir en responsabilidad. Si el incumplimiento es justificado no existe razón para destituir a las responsables.
10. El quejoso no cuenta con algún otro medio para que se cumpla de inmediato con la ejecutoria de amparo, tendrá que esperar al siguiente año para que se construya la rampa en el puente peatonal de referencia.

3.4.2 Caso 2

Esperanza Mateo es un ama de casa que vive en la comunidad de Ojo de agua de los Maldonado, del municipio de Turicato, Michoacán. Es una de las zonas marginadas más alejadas de la Capital del Estado. Esperanza ha tenido 3 embarazos pero ninguno de ellos ha llegado a término porque en la comunidad donde vive no existen clínicas ni centros de salud donde puedan darle atención oportuna. Con grandes dificultades por no contar con los recursos económicos ha

¹⁹⁶ Los artículos 1º, 4º, 5º y 11 de la Constitución son enunciados que señalan que todas las personas gozarán de los derechos humanos, más no contienen una redacción que establezca de qué manera se harán válidos y tampoco cuentan con una ley reglamentaria que los explicita.

tenido la oportunidad de ser atendida por un médico general en el Centro de Salud de la Capital del Estado, quien le ha comentado que para estar en condiciones de ser madre, requiere de atención médica constante para poder cuidar del producto del embarazo y que el mismo pueda llegar a término, así como para cuidar de la salud de la propia Esperanza, ya que de no contar con la atención necesaria, su vida puede estar en riesgo en un siguiente embarazo. Esperanza tiene grandes deseos de ser madre, sin embargo también es consciente de que su vida puede estar en riesgo. Una trabajadora social que ha llegado a la comunidad le ha comentado que es posible que si se promueve un amparo, se construya un pequeño hospital en la comunidad.

La trabajadora contacta a Esperanza con un abogado que pertenece a una Asociación de defensa de los derechos humanos que le tramitará el amparo sin costo.

1. Se presenta una demanda de amparo indirecto en los Juzgados de Distrito de la ciudad de Morelia, contra el Secretario de Salud del Estado por la falta de un hospital en la comunidad donde vive Esperanza, concretamente por no incluir en el Programa Operativo Anual de la Secretaría los recursos destinados a construir una pequeña clínica que permita la atención durante su embarazo a Esperanza. En dicha demanda se puede observar:
 - a. Nombre y domicilio del quejoso: Esperanza Mateo, con domicilio para oír y recibir notificaciones en Juan Sabinés número 113, Colonia Solidaridad, en Morelia, Michoacán.
 - b. Nombre y domicilio del tercero perjudicado: No existe
 - c. Autoridad responsable: Secretario de Salud del Estado de Michoacán.
 - d. Acto reclamado: la omisión del Secretario de Salud del Estado de Michoacán, por no incluir en su Programa Operativo Anual el correspondiente recurso para la construcción de un hospital o clínica en la comunidad de Ojo de agua de los Maldonado, del municipio de

Turicato, Michoacán, que permita a Esperanza recibir atención médica durante y después de sus embarazos.

- e. Preceptos constitucionales que contienen derechos humanos violados. Artículo 1º y 4º, segundo y tercer párrafo.
- f. Hechos que constituyen antecedentes del acto reclamado y fundamento de los conceptos de violación:
 - i. La suscrita habitante de la comunidad de Ojo de agua de los Maldonado, del municipio de Turicato, Michoacán, he tenido 3 abortos espontáneos en un periodo de 2 dos años debido a la falta de un hospital o clínica en la Región, ya que la más cercana se encuentra a 6 seis horas de la comunidad, viajando en vehículo automotor. Lo relacionado con el estado de salud de la suscrita lo acredito con el Certificado médico expedido por el Dr. Juan Guerrero Rodríguez, así como por lo que ve al hospital, es del dominio público que en la comunidad mencionada no contamos con clínica, hospital o consultorio público alguno donde se nos proporcionen ni los primeros auxilios.
 - ii. El día 21 de Marzo del año 2012 debido a una hemorragia, me trasladé con ayuda de familiares al Centro de Salud de esta ciudad Capital, donde fui atendida por el Dr. Juan Guerrero Rodríguez, quien me manifestó que de volverme a embarazar mi vida estaría en peligro, en virtud de haber tenido tres abortos espontáneos por complicaciones debidas a la falta de atención de los embarazos. Que para estar en condiciones de llevar un embarazo a término requería de atención médica constante y periódica para garantizar mi estado de salud así como el del producto del embarazo. Lo anterior lo demuestro con el Certificado médico expedido por el profesionista referido que adjunto a la presente para que surta los efectos legales a que haya lugar.

- iii. Ante tal situación el 4 cuatro de Abril del año 2012 la suscrita acudí a la Secretaría de Salud del Estado para solicitar por escrito la construcción de un hospital o clínica en la comunidad de Ojo de agua de los Maldonado a fin de contar con los servicios de salud necesarios y a los cuáles además tengo derecho en cuanto ciudadana mexicana, de conformidad con el artículo 4º constitucional, a fin de estar en condiciones de embarazarme y llevar dicho embarazo a término, para que se me otorguen los servicios médicos que garanticen mi estado de salud así como el del producto del embarazo. Lo anterior lo demuestro con el escrito sellado de recibido en la dependencia señalada.
- g. Es el caso que a la fecha no he recibido comunicación alguna por parte de la dependencia en cuestión, por lo que me veo en la necesidad de promover el presente amparo por la omisión del Secretario de Salud de no incluir en el Presupuesto de Egresos de la Secretaría a su cargo las partidas necesarias para construir la clínica u hospital solicitada en la comunidad de referencia.
- h. Conceptos de violación.

Primero. Se viola en mi perjuicio el artículo 1º y 4º constitucionales al establecer el primero de los preceptos *“...todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte... Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos,... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades,... o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”* Y es el caso que la inactividad de la responsable al no incluir en su Programa Operativo Anual las partidas necesarias para la construcción de una clínica u hospital en la comunidad de Ojo de agua de

los Maldonado, municipio de Turicato, Michoacán, así como de la dotación del mobiliario y equipo necesario para el otorgamiento de los servicios básicos de salud impiden a la suscrita gozar de los derechos que me concede la Constitución reconocidos a todas las personas que se encuentren en territorio nacional, así como también con su inactividad incumplen con la obligación que les impone el señalado precepto de proteger los derechos humanos, estableciendo todas las medidas necesarias a fin de que todas las personas podamos gozar sin distinción de los derechos humanos, y es el caso que al no incluir las partidas presupuestales para la construcción de una clínica u hospital en mi comunidad de origen, me impiden de gozar de manera plena y efectiva de los derechos contemplados en el artículo 4º de la citada Carta Magna en su párrafo segundo y tercero que establecen: *“... Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud...”* concretamente por lo que ve al deseo de la suscrita de tener hijos, lo cuál no ha sido posible por la falta de una clínica en mi comunidad de origen que me proporcione los servicios básicos de salud y que ello me permita llevar a término un embarazo.

2. Después de presentada la demanda y una vez reunidos los requisitos de estilo, la misma es admitida a los tres días de su presentación. En el auto admisorio el Juez de Distrito pide el informe a la autoridad señalada como responsable y se fija fecha para la celebración de la audiencia, en la que las partes ofrecen pruebas, se reciben alegatos y luego se dicta sentencia.
3. La audiencia da inicio donde se tiene a la responsable emitiendo su informe, por lo que se le tiene por cierto el acto reclamado al admitir que en efecto no se incluyó en el Programa Operativo Anual de la Secretaria a su cargo, cantidad alguna para la construcción de clínica u hospital en la región de Ojo de agua de los Maldonado, municipio de Turicato, Michoacán. En el escrito de ofrecimiento de pruebas, la quejosa ofrece documentales públicas consistentes en el Periódico Oficial correspondiente, donde se

- publicó el Presupuesto de Egresos del año que transcurre, elaborado por el Secretario de Salud del Estado, los certificados médicos expedidos en su favor, la presuncional en su doble aspecto y la instrumental de actuaciones.
4. Las pruebas se admiten y se tienen por desahogadas en razón de su naturaleza. No se pronuncia la resolución en ese momento, queda citado el asunto para dictar la que corresponda.
 5. El Juez de Distrito que resuelve el caso es una persona conservadora, que se resiste un tanto a aplicar además de la Constitución, tratados de derechos humanos, ha sido capacitada por el Poder Judicial Federal, sin embargo tiene sus reservas respecto a la reforma porque la nueva Ley de Amparo no se ha aprobado y la ley vigente no habla de omisiones. Decide negar el amparo y la protección de la Justicia Federal a la quejosa por ese motivo.
 6. Contra la resolución que niega el amparo, la quejosa promueve dentro del término legal de 10 días¹⁹⁷ recurso de revisión ante el Juez de Distrito que conoció del juicio de amparo, recurso que le corresponde conocer al Tribunal Colegiado de Circuito en turno.¹⁹⁸
 7. El juez de Distrito en el término de 24 horas remite el expediente original al Tribunal Colegiado de Circuito en Morelia que corresponde conocer del recurso de revisión, anexándole el original del escrito de agravios y la copia del Ministerio Público Federal.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Artículo 86 de la Ley de Amparo.- El recurso de revisión se interpondrá por conducto del juez de Distrito, de la autoridad que conozca del juicio, o del Tribunal Colegiado de Circuito en los casos de amparo directo. El término para la interposición del recurso será de diez días, contados desde el siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida.

La interposición del recurso, en forma directa, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante el Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, no interrumpirá el transcurso del término a que se refiere el párrafo anterior.

¹⁹⁸ La interposición se realiza por escrito con la expresión de agravios correspondientes, anexando la quejosa copia de dicho escrito para cada una de las partes. (Artículo 88 de la Ley de Amparo)

¹⁹⁹ Artículo 89 de la Ley de Amparo. Interpuesta la revisión y recibidas en tiempo las copias del escrito de expresión de agravios conforme al artículo 88, el juez de Distrito o el superior del tribunal que haya cometido la violación reclamada en los casos a que se refiere el artículo 37, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia o al Tribunal Colegiado de Circuito, según que el conocimiento del asunto competa a aquélla o a éste, dentro del término de veinticuatro horas, así como el original del propio escrito de agravios y la copia que corresponda al Ministerio Público Federal.

8. La revisión es admitida y se dicta la resolución en el término de quince días.²⁰⁰ El sentido de la resolución es reconocer fundados los agravios hechos valer por la quejosa, y reconocer que se han vulnerado en su perjuicio los derechos constitucionales contemplados en el artículo 1º y 4º, tal como se expresó en la demanda de amparo y en los agravios del recurso de revisión. Es decir, se reconoce que el Estado está obligado al otorgamiento de los servicios de salud a fin de que Esperanza Mateo pueda gozar plenamente del derecho a la salud y con ello del derecho de tener hijos, por ello se ordena la construcción de una clínica en la comunidad de Ojo de Agua de los Maldonado, en el municipio de Turicato, Michoacán.
9. La resolución pronunciada no admite recurso alguno por lo que es la última instancia, la verdad legal. El tiempo aproximado de presentación de la demanda y el pronunciamiento de la resolución del Tribunal Colegiado de Circuito fue de 3 meses, por lo que en el mes de Junio Esperanza Mateo ya tiene una respuesta a su petición. Se ha ordenado a la Secretaría de Salud del Estado por conducto de su titular que respete los derechos de la quejosa a contar con servicios de salud, que le permita a su vez ejercer su derecho a la maternidad.
10. Se notifica a la responsable la sentencia para que la cumpla a la brevedad, sin embargo, el Secretario de Salud del Estado emite comunicación en respuesta al Juez de Distrito que pretende cumplimentar la ejecutoria de amparo en el sentido de que la Secretaría no cuenta al momento de la notificación de la resolución con recursos para construir un hospital en la comunidad donde se le ha ordenado. Que en todo caso estarán en condiciones de Incluir una partida en el Presupuesto del siguiente año calendario.
11. La quejosa ha obtenido una respuesta favorable a su petición y sin embargo, la falta de recursos no permite que a la brevedad se le conceda el pleno goce y ejercicio de los derechos que la Constitución le concede. Su

²⁰⁰ Artículo 90 de la Ley de Amparo. “...Admitida la revisión por el Tribunal Colegiado de Circuito y hecha la notificación al Ministerio Público, el propio Tribunal resolverá lo que fuere procedente dentro del término de quince días...”

derecho a recibir servicios de salud y su derecho a la maternidad quedan supeditados a la existencia de recursos en la Dependencia responsable hasta en tanto se solicite autorización para destinar una partida presupuestal y además el tiempo que se tarde en construir dicho hospital donde se le brinden los servicios médicos a que tiene derecho.

Una vez analizados los dos casos hipotéticos se puede arribar a algunos puntos coincidentes en ambos casos:

El amparo contra omisiones es un medio de control que permite a cualquier persona que considere vulnerado un derecho protegido en la Constitución o los tratados internacionales acudir ante los tribunales Federales sin necesidad de agotar recursos administrativos en el interior del Estado que pudieran tardarse años en resolverse, es decir, el trámite es menor en cuanto al tiempo porque únicamente se presenta la demanda de amparo, se señala fecha para la audiencia y se dicta la resolución.

Tratándose de derechos derivados de omisiones, es una labor complicada restablecer al quejoso en el goce de su derecho, porque se trata de derechos que no se han disfrutado, precisamente ese es el motivo de la promoción del amparo.

La mayoría de los derechos involucrados en ambos casos no se encuentran lo suficientemente explicitados o requieren de una norma secundaria que reglamente su ejercicio. Derecho a la salud, a la alimentación, a vivienda digna, al libre tránsito, al trabajo, a la maternidad, etc. Ello complica el cumplimiento de las sentencias para restablecer a las personas en el pleno goce de sus derechos.

Los derechos involucrados en los dos casos requieren para su efectivización de una partida presupuestal destinada a cumplir con infraestructuras que requieren de una planeación o programación anual. Lo anterior dificulta el cumplimiento inmediato de ciertos derechos aun y cuando exista voluntad de los

operadores jurídicos, lo que conlleva la supeditación de los derechos humanos a la disponibilidad de recursos.

3.5 Retos y alcances del amparo por omisión y de sus efectos

Una vez analizado el procedimiento a seguir en el amparo contra omisiones de autoridades administrativas se está en condiciones de realizar una valoración de la efectividad del recurso como tal. En cuanto al procedimiento establecido²⁰¹ y que ya se ha analizado en el capítulo II y parte del III de la presente investigación, en la forma y los tiempos se dibuja como un medio de control constitucional que pretende hacer más eficaz la defensa de los derechos que se consideren vulnerados y su tutela judicial. La procedencia del amparo indirecto contra omisiones permite que sin haber agotado recursos previos en el ámbito estatal, se acceda al juicio de control constitucional.

Los tiempos son menores si se considera que previo a la reforma en materia de amparo, existe ya en el Estado a partir del año 2007²⁰² la posibilidad de acudir a la Justicia Administrativa a promover juicio de nulidad pudiendo tardar dicho juicio meses o quizá hasta años en resolverse, máxime si contra la resolución del dicho juicio se interpone algún otro recurso. Y sólo contra la resolución definitiva o que ponga fin al juicio ante la instancia estatal es que existe y no en todos los casos, la posibilidad de tramitar el juicio de amparo. Con la procedencia del amparo contra omisiones de autoridades administrativas sin mayor exigencia que la inactividad de la autoridad, se permite a la persona un acceso pronto a la justicia constitucional sin necesidad de agotar recursos previos y evitando así pérdida de tiempo.

²⁰¹ Véase supra 2.6., 3.1.2., 3.1.4., 3.1.5, 3.1.6.

²⁰² En el Periódico Oficial del Estado del 23 de Agosto de 2007 se publicó el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo. Tomo CXLII, Número 11. Disponible en: http://www.congresomich.gob.mx/demo/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=69&Itemid=1

Uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta el Estado Mexicano concretamente el Poder Legislativo, y que requieren de atención inmediata, es la aprobación de la nueva Ley de Amparo, que como es sabido, las reformas que se aprobaron en materia de amparo y derechos humanos requieren de leyes reglamentarias que establezcan los lineamientos y bases sobre los cuales se tramitaran las diferentes figuras contempladas en dichas reformas, para las que dicho sea de paso ha fenecido en exceso el término concedido de un año al Congreso de la Unión.

En cuanto al fondo, una vez analizadas las facultades de que está investido el Poder Judicial Federal se concluye que se encuentra restringido en cuanto a las atribuciones que la ley le concede en lo que refiere a obligar al legislativo o al ejecutivo a la reglamentación de los mecanismos que hagan eficaz la garantía de los derechos. En el apartado de los efectos de la resolución del amparo ha quedado claro que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con las atribuciones para separar de su cargo a la autoridad responsable que no cumpla con la ejecutoria de amparo y destituirlo, así como para consignarlo ante el Juez de Distrito que corresponda por la falta cometida, sin embargo dichas facultades distan de restablecer al quejoso en el goce de su derecho o garantía violada. Tampoco está para obligar a los titulares de la Administración Pública a elaborar un reglamento, diseñar o implementar políticas públicas, legislar sobre recursos administrativos, entre otros.

Después de la presente investigación, se deduce el efecto de la sentencia de amparo no necesariamente será el restablecimiento del agraviado en el goce del derecho vulnerado como lo señala la Ley de Amparo y la Constitución Federal, máxime en los casos de omisiones, porque como quedó puntualizado en el apartado correspondiente, la situación anterior a la promoción del amparo contra omisiones no existía el derecho vulnerado, el quejoso no lo había disfrutado, porque precisamente se trata de una inactividad administrativa, de no actuar de la autoridad, como la no construcción de rampas para personas discapacitadas, la no

existencia de juicio en los dialectos de las comunidades indígenas, la falta de hospitales, de escuelas, etc., luego entonces en el caso de omisiones de autoridad administrativa, al tratarse de hechos negativos, de derechos no gozados por el quejoso, su restablecimiento se torna complejo.

En efecto, el pronunciamiento de una sentencia que conceda el amparo y protección de la justicia federal, así como la ejecución de la misma no implica que el resultado necesariamente sea el esperado por el quejoso. El hecho de que con base en las atribuciones del Poder Judicial Federal se destituya e incluso se procese a la autoridad responsable no abona a restablecer al quejoso en el pleno goce y ejercicio de sus derechos por la omisión cometida por la autoridad administrativa responsable. Si bien la destitución y el procesamiento de una autoridad que no acata un mandato de la autoridad judicial federal debe ser ejemplar para otras autoridades, también es cierto que para que el amparo proceda contra las omisiones de autoridad administrativa, dicha inactividad debe vulnerar los derechos humanos contemplados en la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

En ese tenor, con las grandes carencias en materia de recursos efectivos, sean judiciales o administrativos para hacer valer los derechos humanos que en parte se encuentran contemplados en normas que requieren ser reglamentadas, dicha vulneración para ser solventada requerirá la inversión de un presupuesto por parte de la administración pública. Si bien no es una tarea sencilla, existen ya algunas luces en México donde se han elaborado ya presupuestos y políticas públicas con perspectiva de derechos humanos²⁰³ que pueden servir como ejemplo para la Federación y el resto de las Entidades Federativas.

Se trata del caso del Distrito Federal,²⁰⁴ cuya experiencia se encuentra plasmada en un documento emitido por la Oficina en México del Alto Comisionado

²⁰³ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op. cit.* nota 167 pp. 1-59.

²⁰⁴ *Idem*, pp. 33-34 y ss.

de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Documento de gran importancia porque en el Distrito Federal, desde el año 2009 se cuenta con un programa de Derechos Humanos, así como una programación y presupuestación basada en resultados. Su experiencia ha demostrado que aún cuando se prevee como un proceso largo que requiere un esfuerzo constante de los entes públicos, sí es posible realizar esa tarea de presupuestación con perspectiva de derechos humanos.

En efecto, las obligaciones relacionadas con la asignación de recursos públicos se ubican en el contexto de la obligación de garantizar los derechos humanos, presupuestar con esa perspectiva implica la creación de estrategias que mejoren la posición social de las personas, y ello a su vez significa invertir en sus capacidades, brindarles protección legal y promover la igualdad de oportunidades.²⁰⁵

La presupuestación con perspectiva de derechos humanos permite a los Estados cumplir con los compromisos adquiridos internacionalmente al garantizar la dignidad humana y con ello evitar violaciones a los derechos humanos, así como llevar a cabo medidas y acciones de forma transversal para eliminar los actos de discriminación y/o exclusión que se generan desde sus entidades y dependencias.

Viene aquí uno de los grandes retos para el Estado mexicano, integrado por diferentes niveles de gobierno, de considerar un Programa Nacional de Derechos Humanos, así como en los niveles Estatal y Municipal en el ámbito de sus respectivas competencias y dentro de sus presupuestos de egresos, de acuerdo a las atribuciones con que cada nivel cuenta, recursos públicos destinados al cumplimiento de las obligaciones contraídas en el ámbito internacional.

²⁰⁵ *Idem*, p. 29.

Otras de las encomiendas derivadas de la reforma en materia de derechos humanos es que los recursos presupuestarios aseguren la satisfacción de por lo menos los niveles esenciales de cada derecho, que se garantice el máximo uso de recursos disponibles, que los derechos se realicen de manera progresiva, que se ejerzan sin discriminación y con igualdad entre hombres y mujeres así como entre grupos discriminados, que exista transparencia y rendición de cuentas y que se impulse la participación ciudadana.

También será importante que los servidores públicos y legisladores coloquen los estándares internacionales de derechos humanos como eje principal en la elaboración, toma de decisiones e implementación de políticas públicas y en la formulación, ejecución y rendición de cuentas de presupuestos.

Por otro lado el diseño de mecanismos dentro de la Administración Pública ya sea Estatal o Municipal que permitan a la sociedad el disfrute de los derechos humanos, también puede implicar el destino de recursos públicos por ser dicha tarea encomendable a personas que conozcan de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, del Sistema Interamericano de protección a los mismos y que además cuenten con una visión progresista y amplia del tema, es decir, prácticamente un experto en el tema de los derechos humanos.

Se requieren vías idóneas y facultades más amplias al Poder Judicial para que en ejecución de sentencia estén en condiciones de coaccionar a los funcionarios de la administración pública a acatar las sentencias de amparo para así a la vez el Estado Mexicano se encuentre en condiciones de cumplir con las exigencias derivadas de la firma de los compromisos internacionales.

Son varias las facultades que se podrían conceder al Poder Judicial Federal, con el fin de que realice una labor más efectiva en cuanto al cumplimiento de las sentencias de amparo, entre ellas:

1. Ordenar en la sentencia de amparo, en los casos de que no se pueda cumplir con ella de manera inmediata, la inclusión en el caso de que no se haya hecho, en el presupuesto de egresos, programa Operativo Anual o independientemente de la denominación que se dé, de cantidades que permitan garantizar el cumplimiento de los compromisos contraídos en materia de derechos humanos en los diferentes órdenes de gobierno, ya sea Federal, Estatal o Municipal.
2. Dar seguimiento de las actuaciones de las autoridades responsables condenadas a efecto de que cumplan las sentencias de Amparo.
3. Sancionar a las autoridades responsables con la destitución del cargo de manera temporal y sin goce de sueldo, dependiendo la temporalidad de la sanción de la gravedad de la falta cometida e incluso en casos de reincidencia. Aquí sería importante un estudio previo respecto a los derechos comprendidos en los artículos 14 de la Constitución para no establecer sanciones que den motivo a la nueva tramitación de juicios de amparo.

Se deben adecuar los ordenamientos que sean necesarios a fin de que la figura del amparo contra omisiones sea eficaz y cumpla con la finalidad de ser un recurso efectivo ante la violación de derechos humanos por parte de autoridades administrativas.

Otro de los retos es capacitar a los operadores jurídicos por medio de cursos, seminarios, diplomados, de la naturaleza e implicaciones de las reformas en materia de amparo y derechos humanos y de los tratados que involucran derechos humanos, así como de la importancia de la idoneidad y efectividad del recurso o mecanismo y de sus consecuencias.

Socializar los derechos en todos los niveles e instancias de gobierno a fin de que las autoridades estén en condiciones de cumplir con lo establecido en el

párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otro de los retos y de gran trascendencia es que los operadores jurídicos al resolver los amparos contra omisiones promovidos por violación a derechos humanos serán los que irán dotando de contenido y alcance a los derechos, ya sean de los denominados Civiles y Políticos o los Económicos, Sociales y Culturales en sus resoluciones, llámense autos o sentencias.

Los jueces deben comenzar a desempeñar una función básica en la evolución de las estructuras jurídicas existentes y poner fin a las posturas dogmáticas tradicionales que sólo abonan a profundizar las grandes desigualdades sociales en el país.

Es importante también que se promueva y se impulse una cultura de los derechos humanos en todos los ámbitos y niveles de gobierno, con la correspondiente perspectiva de derechos humanos en la implementación y el diseño de mecanismos jurisdiccionales y administrativos.

Esta es la realidad que enfrenta el Estado mexicano después de las reformas en materia de amparo y derechos humanos. Después de un largo transitar y una posición férrea contra el establecimiento de mecanismos de índole internacional protectores de los derechos fundamentales, se ha logrado el encausamiento hacia una tarea inacabada, que debe estar sin duda con el esfuerzo y la participación de la sociedad civil en constante construcción.

Para que la reforma de amparo sea plenamente efectiva y el país continúe avanzando por el transitar hacia el Estado Constitucional se requiere de ampliar la procedencia del amparo no sólo contra omisiones de autoridades administrativas,

sino contra la omisión legislativa²⁰⁶, figura que el Estado mexicano no se ha decidido a impulsar pero que sin duda puede ayudar a lograr el estado de bienestar que se supone es el fin último de las democracias modernas, así como conceder facultades al Poder Judicial Federal o a alguna otra instancia de atribuciones para que vigile el cumplimiento de dicha labor. De otra forma la reforma de amparo será inoperante y se quedará en meras declaraciones de buena voluntad, o en una llamada Constitución de papel.

²⁰⁶ Para ampliar sobre este tema véase Astudillo, César, “La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México”, Carbonell, Miguel, (coord.), *op. cit.* nota 95, pp. 307-314; Báez Silva, Carlos, “La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México”, Carbonell, Miguel, (coord.), *op. cit.* nota 95, pp. 395-409.

Anexo 1.

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE AMPARO

TEXTO ANTERIOR	DECRETO DE 6 JUNIO DE 2011 ²⁰⁷
<p>Art. 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.</p> <p>La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.</p> <p>La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.</p> <p>En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.</p> <p>La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.</p> <p>El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y</p>	<p>Art. 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.</p> <p>La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.</p> <p>La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.</p> <p>En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.</p> <p>La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.</p> <p>El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y</p>

²⁰⁷ En términos del artículo primero transitorio del decreto, la reforma entrará en vigor a los 120 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

TEXTO ANTERIOR

Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su

DECRETO DE 6 JUNIO DE 2011²⁰⁷

Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

Los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

TEXTO ANTERIOR	DECRETO DE 6 JUNIO DE 2011 ²⁰⁷
<p>interrupción y modificación.</p> <p>La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.</p> <p>Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro.</p> <p>Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo período, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.</p> <p>Art. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:</p> <p>I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.</p> <p>II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y</p> <p>III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.</p>	<p>La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.</p> <p>Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.</p> <p>Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.</p> <p>Art. 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite</p> <p>I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;</p> <p>II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y</p> <p>III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.</p>

TEXTO ANTERIOR

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

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para (sic) ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

II.- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

DECRETO DE 6 JUNIO DE 2011²⁰⁷

Art. 104.- Los Tribunales de la Federación conocerán:

I. De los procedimientos relacionados con delitos del orden federal;

II. De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. A elección del actor y cuando sólo se afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, los jueces y tribunales del orden común.

Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer

TEXTO ANTERIOR	DECRETO DE 6 JUNIO DE 2011 ²⁰⁷
<p>III.- De aquellas en que la Federación fuese parte;</p> <p>IV.- De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;</p> <p>V.- De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y</p> <p>VI.- De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.</p> <p>Art. 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:</p>	<p>grado;</p> <p>III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;</p> <p>IV. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;</p> <p>V. De aquellas en que la Federación fuese parte;</p> <p>VI. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;</p> <p>VII. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y</p> <p>VIII. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.</p> <p>Art. 107.- Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo</p>

TEXTO ANTERIOR	DECRETO DE 6 JUNIO DE 2011 ²⁰⁷
<p>I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.</p> <p>II.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.</p>	<p>con las bases siguientes:</p> <p>I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo,²⁰⁸ siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.</p> <p>Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;</p> <p>II.- Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.</p> <p>Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.</p> <p>Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo</p>

²⁰⁸ *Mutatis mutandi*, Amparo Colectivo, un modelo de las llamadas acciones colectivas para la exacta protección de los derechos difusos y colectivos; en el marco de la eficacia vertical y horizontal de los Derechos Humanos.

TEXTO ANTERIOR	DECRETO DE 6 JUNIO DE 2011 ²⁰⁷
<p>En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.</p> <p>Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.</p> <p>En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco</p>	<p>notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.</p> <p>Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.</p> <p>En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.</p> <p>Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.</p> <p>En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos</p>

TEXTO ANTERIOR

procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.

III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a).- Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

DECRETO DE 6 JUNIO DE 2011²⁰⁷

colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta;

III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a).- Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.

TEXTO ANTERIOR	DECRETO DE 6 JUNIO DE 2011 ²⁰⁷
<p>b).- Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y</p> <p>c).- Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.</p> <p>IV.- En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.</p>	<p>Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.</p> <p>Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado;</p> <p>b).- Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y</p> <p>c).- Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.</p> <p>IV.- En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley</p>

TEXTO ANTERIOR	DECRETO DE 6 JUNIO DE 2011 ²⁰⁷
<p>V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:</p> <p>a).- En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.</p> <p>b).- En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.</p> <p>c).- En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.</p>	<p>reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.</p> <p>No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución;</p> <p>V.- El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:</p> <p>a).- En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.</p> <p>b).- En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.</p> <p>c).- En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.</p>

TEXTO ANTERIOR

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d).- En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI.- En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los tribunales colegiados de circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones.

VII.- El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.

DECRETO DE 6 JUNIO DE 2011²⁰⁷

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d).- En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI.- En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria señalará el procedimiento y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar sus resoluciones;

VII.- El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

TEXTO ANTERIOR

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno.

IX.- Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá

DECRETO DE 6 JUNIO DE 2011²⁰⁷

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno.

IX.- En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de

TEXTO ANTERIOR

la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

X.- Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes.

XI.- La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito.

DECRETO DE 6 JUNIO DE 2011²⁰⁷

Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;

X.- Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI.- La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de los Estados en los casos que la ley lo autorice;

TEXTO ANTERIOR

XII.- La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.

XIII.- Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

DECRETO DE 6 JUNIO DE 2011²⁰⁷

XII.- La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.

XIII.- Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Procurador General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que los motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el

TEXTO ANTERIOR	DECRETO DE 6 JUNIO DE 2011 ²⁰⁷
<p>Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.</p> <p>La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción, y (sic)</p> <p>XIV.- Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida.</p> <p>XV.- El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público.</p>	<p>objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.</p> <p>Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Procurador General de la República o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.</p> <p>Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;</p> <p>XIV.- (DEROGADA,D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2011)</p> <p>XV.- El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público.</p>

TEXTO ANTERIOR

XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Quando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que

DECRETO DE 6 JUNIO DE 2011²⁰⁷

XVI.- Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.

Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado por el quejoso al órgano jurisdiccional, o decretado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o cuando, por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la

TEXTO ANTERIOR	DECRETO DE 6 JUNIO DE 2011 ²⁰⁷
<p>corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.</p> <p>La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.</p> <p>XVII.- La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la preste.</p> <p>XVIII.- (DEROGADA, D.O.F. 3 DE SEPTIEMBRE DE 1993)</p>	<p>situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.</p> <p>No podrá archivarse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional;</p> <p>XVII.- La autoridad responsable que desobedezca un auto de suspensión o que, ante tal medida, admita por mala fe o negligencia fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente, será sancionada penalmente;</p> <p>XVIII.- (DEROGADA, D.O.F. 3 DE SEPTIEMBRE DE 1993) (REPUBLICADA DEROGACION, D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2011)</p>

Anexo 2.
**REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE
DERECHOS HUMANOS**

TEXTO ANTERIOR	DECRETO DE 10 DE JUNIO DE 2011
Título I Capítulo I De las Garantías.	Título I Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías.
Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.	Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
	Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
	Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar; y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.
Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.	(...)
Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones,	Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones,

TEXTO ANTERIOR	DECRETO DE 10 DE JUNIO DE 2011
las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.	las preferencias sexuales , el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.
<p>Artículo 3o. (...)</p> <p>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.</p> <p>I a VIII. (...)</p>	<p>Artículo 3°. (...)</p> <p>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.</p> <p>I a VIII. (...)</p>
<p>Artículo 11. Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.</p>	<p>Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.</p>
	<p>En caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho a solicitar y recibir asilo; por casos de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará su procedencia y excepciones.</p>
<p>Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.</p>	<p>Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.</p>
<p>Artículo 18. (...)</p> <p>El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo,</p>	<p>Artículo 18. (...)</p> <p>El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos,</p>

TEXTO ANTERIOR	DECRETO DE 10 DE JUNIO DE 2011
<p>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 cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</p> <p>...</p>	<p>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 cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.</p>	<p>Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.</p>
	<p>En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la</p>

TEXTO ANTERIOR	DECRETO DE 10 DE JUNIO DE 2011
	protección de tales derechos.
	La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.
	Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.
	Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.
<p>Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.</p> <p>Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.</p>	<p>Artículo 33. Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.</p> <p>El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.</p> <p>(...)</p>
<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p> <p>I. a IX. (...)</p> <p>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar</p>	<p>Artículo 89. (...)</p> <p>I a IX. (...)</p> <p>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar</p>

TEXTO ANTERIOR	DECRETO DE 10 DE JUNIO DE 2011
<p>reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;</p> <p>XI. a XX....</p>	<p>reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;</p> <p>XII a XX. (...)</p>
<p>Artículo 97.- (...)</p> <p>La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 97. (...)</p> <p>La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 102. A (...) B. (...)</p>	<p>Articulo 102. A. (...) B. (...)</p>
<p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.</p>	<p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda,</p>

TEXTO ANTERIOR	DECRETO DE 10 DE JUNIO DE 2011
	podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.
...	...
Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.	Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.
El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.	(...)
	Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.
La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.	(...)
El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.	(...)
	La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un

TEXTO ANTERIOR	DECRETO DE 10 DE JUNIO DE 2011
	procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.
El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.	(...)
La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.	(...)
	La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.
<p>Artículo 105. ... La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria de los asuntos siguientes:</p> <p>I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refiere a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se sucinte entre: a- k (...)</p> <p>II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.</p> <p>Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: a-f</p> <p>g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter</p>	<p>Artículo 105. ... La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria de los asuntos siguientes:</p> <p>I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refiere a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se sucinte entre: a- k (...)</p> <p>II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.</p> <p>Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: a-f</p> <p>g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter</p>

TEXTO ANTERIOR	DECRETO DE 10 DE JUNIO DE 2011
<p>federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>(...)</p>	<p>federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>(...)</p>

Anexo 3.

LEY DE AMPARO Y PROYECTO DE NUEVA LEY DE AMPARO

LEY DE AMPARO	PROYECTO NUEVA LEY
<p>PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO</p> <p>Artículo 5º. Son partes en el juicio de amparo:</p> <p>I. El agraviado o agraviados;</p> <p>II. La autoridad o autoridades responsables;</p> <p>III. El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:</p> <p>a). La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;</p> <p>b). El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;</p> <p>c). La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.</p> <p>IV. El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los</p>	<p>PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO</p> <p>Artículo 5º. Son partes en el juicio de amparo:</p> <p>I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1 de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.</p> <p>El interés simple en ningún caso podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.</p> <p>El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aún en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.</p> <p>Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.</p> <p>La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta ley.</p> <p>II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.</p> <p>Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén</p>

LEY DE AMPARO	PROYECTO NUEVA LEY
<p>recursos que esta ley señala.</p> <p>SOBRESEIMIENTO</p> <p>Artículo 74.- Procede el sobreseimiento:</p> <p>I.- Cuando el agraviado desista expresamente de la demanda;</p> <p>II.- Cuando el agraviado muera durante el juicio, si la garantía reclamada solo afecta a su persona;</p> <p>III.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el Capítulo anterior;</p> <p>IV.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia a que se refiere el artículo 155 de esta ley.</p> <p>Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado o cuando hayan ocurrido causas notorias de sobreseimiento, la parte quejosa y la autoridad o autoridades responsables estén obligadas a manifestarlo así, y si no cumplen esa obligación, se les impondrá una multa de diez a ciento ochenta días de salario, según las circunstancias del caso.</p> <p>V.- En los amparos directos y en los indirectos que se encuentren en trámite ante los Jueces de Distrito, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, si cualquiera que sea el estado del juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días, incluyendo los inhábiles, ni el quejoso ha promovido en ese mismo lapso.</p> <p>En los amparos en revisión, la inactividad procesal o la falta de promoción del recurrente durante el término indicado, producirá la caducidad de la instancia. En ese caso, el tribunal revisor declarará que ha quedado firme la sentencia recurrida.</p> <p>En los amparos en materia de trabajo operará el sobreseimiento por inactividad procesal o la caducidad de la instancia en los términos antes señalados, cuando el quejoso o recurrente, según el caso, sea el patrón.</p> <p>Celebrada la audiencia constitucional o listado el asunto para audiencia no procederá el sobreseimiento por inactividad procesal ni</p>	<p>determinadas por una norma general.</p> <p>III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter:</p> <p>a) La persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista;</p> <p>b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso;</p> <p>c) La víctima del delito u ofendido, o quien tenga derecho a la reparación del daño o a reclamar la responsabilidad civil, cuando el acto reclamado emane de un juicio del orden penal y afecte de manera directa esa reparación o responsabilidad;</p> <p>d) El indiciado o procesado cuando el acto reclamado sea el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal por el ministerio público;</p> <p>e) El ministerio público que haya intervenido en el procedimiento penal del cual derive el acto reclamado, siempre y cuando no tenga el carácter de autoridad responsable.</p> <p>IV. El Ministerio Público Federal en todos los juicios, donde podrá interponer los recursos que señala esta ley, y los existentes en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia.</p> <p>Sin embargo, en amparos indirectos en materias civil y mercantil, y con exclusión de la materia familiar, donde sólo se afecten intereses particulares, el Ministerio Público Federal podrá interponer los recursos que esta ley señala, sólo cuando los quejosos hubieren impugnado la constitucionalidad de normas generales.</p>

LEY DE AMPARO	PROYECTO NUEVA LEY
<p>la caducidad de la instancia.</p> <p>REQUISITOS DE LAS SENTENCIAS</p> <p>Artículo 77. Las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener:</p> <p>I.- La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados;</p> <p>II.- Los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado;</p> <p>III.- Los puntos resolutivos con que deben terminar, concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que sobresea, conceda o niegue el amparo.</p> <p>EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS</p> <p>Artículo 80.- La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.</p> <p>Artículo 81.- Cuando en un juicio de amparo se dicte sobreseimiento, se niegue la protección constitucional o desista el quejoso, y se advierta que se promovió con el propósito de retrasar la solución del asunto del que emana el acto reclamado o de entorpecer la ejecución de las resoluciones respectivas o de obstaculizar la legal actuación de la autoridad se impondrá al quejoso o a sus representantes, en su caso, al abogado o a ambos, una multa de diez a ciento ochenta días de salario, tomando en cuenta las circunstancias del caso.</p>	

LEY DE AMPARO

PROCEDENCIA AMPARO INDIRECTO

Artículo 114. El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;

II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Lo anterior será aplicable en materia de extinción de dominio.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében;

IV. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del

PROYECTO NUEVA LEY

PROCEDENCIA AMPARO INDIRECTO

Artículo 107. El amparo indirecto procede:

I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.

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

a) Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos.

b) Las leyes federales;

c) Las constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

d) Las leyes de los estados y del Distrito Federal;

e) Los reglamentos federales;

f) Los reglamentos locales; y

g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general.

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

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

a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y

b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

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

Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquélla que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo

LEY DE AMPARO

afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;

VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1o. de esta ley.

VII. Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.

PROCEDENCIA AMPARO DIRECTO

Artículo 158. El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados. Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra

PROYECTO NUEVA LEY

definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución.

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

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

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

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

PROCEDENCIA AMPARO DIRECTO

Artículo 170. El juicio de amparo directo procede:

I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias absolutorias y los autos que se refieran a la libertad del imputado podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito en los casos establecidos por el artículo 173 de esta Ley.

Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de

LEY DE AMPARO

sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que pongan fin al juicio.

Artículo 159. En los juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso:

I. Cuando no se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley;

II. Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trate;

III. Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se reciban conforme a la ley;

IV. Cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado;

V. Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad;

VI. Cuando no se le concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley;

VII. Cuando sin su culpa se reciban, sin su conocimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de las que fueren instrumentos públicos;

VIII. Cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no pueda alegar sobre ellos;

IX. Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales de procedimiento que

PROYECTO NUEVA LEY

los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.

Para efectos de esta Ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda y, en materia penal, con el auto de vinculación a proceso ante el órgano jurisdiccional.

II. Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.

En estos casos, el juicio se tramitará únicamente si la autoridad interpone y se admite el recurso de revisión en materia contencioso administrativa previsto por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El tribunal colegiado de circuito resolverá primero lo relativo al recurso de revisión contencioso administrativa, y únicamente en el caso de que éste sea considerado procedente y fundado, se avocará al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo.

DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Artículo 231. Cuando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora de la norma.

Lo dispuesto en el presente capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria.

Artículo 232. Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión,

LEY DE AMPARO

PROYECTO NUEVA LEY

produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo;

X. Cuando el tribunal judicial, administrativo o del trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el juez, magistrado o miembro de un tribunal del trabajo impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley lo faculte expresamente para proceder;

XI. En tratándose del procedimiento de extinción de dominio, todas aquellas violaciones cometidas en el mismo, salvo que se trate de violaciones directas a la Constitución o de actos de imposible reparación, y

XII. En los demás casos análogos a los de las fracciones que preceden, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda.

Artículo 160. En los juicios del orden penal, se considerarán violadas las leyes del procedimiento, de manera que su infracción afecte a las defensas del quejoso:

I. Cuando no se le haga saber el motivo del procedimiento o la causa de la acusación y el nombre de su acusador particular si lo hubiere;

II. Cuando no se le permita nombrar defensor, en la forma que determine la ley; cuando no se le facilite, en su caso, la lista de los defensores de oficio, o no se le haga saber el nombre del adscripto al juzgado o tribunal que conozca de la causa, si no tuviere quien lo defienda; cuando no se le facilite la manera de hacer saber su nombramiento al defensor designado; cuando se le impida comunicarse con él o que dicho defensor lo asista en alguna diligencia del proceso, o cuando, habiéndose negado a nombrar defensor, sin manifestar expresamente que se defenderá por sí mismo, no se le nombre de oficio;

III. Cuando no se le caree con los testigos que hayan depuesto en su contra, si rindieran su declaración en el mismo lugar del juicio, y estando también el quejoso en él;

IV. Cuando el juez no actúe con secretario o con testigos de asistencia, o cuando se practiquen diligencias en forma distinta de la

establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

LEY DE AMPARO	PROYECTO NUEVA LEY
<p>prevenida por la ley;</p> <p>V. Cuando no se le cite para las diligencias que tenga derecho a presenciar o cuando sea citado en forma ilegal, siempre que por ello no comparezca; cuando no se le admita en el acto de la diligencia, o cuando se la coarten en ella los derechos que la ley le otorga;</p> <p>VI. Cuando no se le reciban las pruebas que ofrezca legalmente, o cuando no se reciban con arreglo a derecho;</p> <p>VII. Cuando se le desechen los recursos que tuviere conforme a la ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales del procedimiento y produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo;</p> <p>VIII. Cuando no se le suministren los datos que necesite para su defensa;</p> <p>IX. Cuando no se celebre la audiencia pública a que se refiere el artículo 20, fracción VI, de la Constitución Federal, en que deba ser oído en defensa, para que se le juzgue;</p> <p>X. Cuando se celebre la audiencia de derecho sin la asistencia del Agente del Ministerio Público a quien corresponda formular la requisitoria; sin la del juez que deba fallar, o la del secretario o testigos de asistencia que deban autorizar el acto;</p> <p>XI. Cuando debiendo ser juzgado por un jurado, se le juzgue por otro tribunal;</p> <p>XII. Por no integrarse el jurado con el número de personas que determine la ley, o por negársele el ejercicio de los derechos que la misma le concede para la integración de aquél;</p> <p>XIII. Cuando se sometan a la decisión del jurado cuestiones de distinta índole de la que señale la ley;</p> <p>XIV. Cuando la sentencia se funde en la confesión del reo, si estuvo incomunicado antes de otorgarla, o si se obtuvo su declaración por medio de amenazas o de cualquiera otra coacción;</p> <p>XV. Cuando la sentencia se funde en alguna diligencia cuya nulidad establezca la ley expresamente;</p> <p>XVI. Cuando seguido el proceso por el delito determinado en el auto de formal prisión, el quejoso fuere sentenciado por diverso delito. No se considerará que el delito es diverso</p>	

LEY DE AMPARO	PROYECTO NUEVA LEY
<p>cuando el que se exprese en la sentencia sólo difiera en grado del que haya sido materia del proceso, ni cuando se refiera a los mismos hechos materiales que fueron objeto de la averiguación, siempre que, en este último caso, el Ministerio Público haya formulado conclusiones acusatorias cambiando la clasificación del delito hecha en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, y el quejoso hubiese sido oído en defensa sobre la nueva clasificación, durante el juicio propiamente tal;</p> <p>XVII. En los demás casos análogos a los de las fracciones anteriores, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda.</p>	

CONCLUSIONES

PRIMERA. Para lograr una administración pública eficaz es necesario que los funcionarios que tienen encomendada dicha labor consideren los nuevos paradigmas que enfrenta esta disciplina tales como la participación ciudadana, la profesionalización, el desarrollo sustentable por mencionar algunos.

SEGUNDA. No existe una distinción real entre los denominados derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, en virtud de su indivisibilidad e interdependencia. De la satisfacción de algunos económicos o sociales depende en gran medida se satisfagan otros de los denominados civiles y políticos.

TERCERA. Son pocos aún los casos de justiciabilidad de los derechos en nuestro país. Su exigencia y judiciabilidad no se alcanza aun porque es necesario reglamentar la gran mayoría de los derechos. Se encuentran redactados en la Constitución a manera de enunciados, sin existir mecanismos o procedimientos establecidos para hacerlos efectivos. Es necesario se legisle sobre ello, por tanto también es importante que el Estado Mexicano analice la inclusión dentro de los ordenamientos de la figura de la omisión legislativa.

CUARTA. Es necesario que el Estado mexicano asuma de manera seria los compromisos derivados de la celebración de los distintos tratados y pactos, que incluya asignación de recursos presupuestales, elaboración, diseño e implementación de políticas públicas, y en general de mecanismos por parte del Estado que permitan el acceso al pleno goce de los derechos cuando por sí solas las personas no estén en condiciones de hacerlos efectivos.

QUINTA. Es necesario adecuar la normatividad para que los estándares internacionales de derechos humanos se reflejen en resultados públicos

SEXTA. Las reformas constitucionales en amparo y derechos humanos son una muestra de que el Estado mexicano está avanzando de manera progresiva hacia el reconocimiento de los derechos y hacia el establecimiento de recursos eficaces para la tutela de los mismos.

SÉPTIMA. Se requiere de una sociedad responsable, participativa e informada que exija a la vez a las autoridades los mecanismos eficaces de tutela de los derechos, que se involucre en las figuras de la democracia participativa y que tenga una participación activa en la toma de decisiones del gobierno.

OCTAVA. Todas las autoridades y concretamente los operadores jurídicos en sus resoluciones y sentencias serán quienes irán dotando de contenido y alcance a cada uno de los derechos, por lo que es necesario socializar la trascendencia de las reformas en materia de amparo y derechos humanos en todos los órdenes de gobierno, así como dar a conocer los derechos reconocidos en la Constitución y

los tratados, a fin de que se conozcan los compromisos asumidos por el Estado mexicano por parte de todos sus funcionarios y servidores públicos.

NOVENA. El amparo contra omisiones cuenta con ciertas particularidades que lo distinguen del amparo contra actos. En su tramitación no existe el tercero perjudicado como parte, por no derivar de un acto en que exista parte interesada en su subsistencia. Tampoco es necesario promover la suspensión del acto reclamado, porque este tiene por efecto el mantener las cosas en el estado que se encuentran al momento de la promoción del amparo y en el caso de las omisiones lo que se desea es que la autoridad a quien se atribuye la vulneración de derechos actúe, no que incurra en inactividad.

DÉCIMA. La resolución que conceda el amparo contra omisiones no es de cumplimiento sencillo, debido a que se concede para que se respete lo que los derechos señalan. Sin embargo, en el caso de las omisiones los derechos que se consideran vulnerados son derechos que el gobernado no ha disfrutado, debido al no actuar de la autoridad responsable. Lo que se pretende con la tramitación del amparo es precisamente que se reconozca que se han vulnerado derechos del quejoso y que se le permita el pleno goce y ejercicio de los mismos.

DÉCIMA PRIMERA. El amparo contra omisiones es una institución que se visualiza como un medio de control constitucional para hacer más eficaz la tutela judicial de los derechos humanos. Sin embargo dado el diseño actual de la institución y los alcances de las sentencias de amparo no necesariamente tendrán el efecto deseado. Por ello es importante dar mayores atribuciones al Poder Judicial Federal como las siguientes:

1. Ordenar a las autoridades responsables tomar las medidas necesarias que comprendan la inclusión en sus subsecuentes Presupuestos de egresos una partida especial para cumplimientos de los compromisos derivados de la firma de los tratados internacionales.
2. Dar seguimiento de las actuaciones de las autoridades responsables condenadas a efecto de que cumplan las sentencias de Amparo.
3. Sancionar a las autoridades responsables que no cumplan las sentencias de amparo con la destitución del cargo de manera temporal y sin goce de sueldo, dependiendo la temporalidad de la sanción de la gravedad de la falta cometida.

DECIMA SEGUNDA. El poder Judicial Federal, órgano competente para conocer y resolver de los juicios de amparo, será quien a través de sus jueces y magistrados interpretará y decidirá los casos concretos concediendo o negando la protección de la justicia federal, por lo que es necesario que tales operadores estén plenamente capacitados y aptos y que tengan una visión progresista, apartada por completo de los viejos paradigmas y acorde a la realidad que se vive en el país.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 7ª ed. actualizada, México, Porrúa, 1986, p. 101.
- ALFONZO JIMÉNEZ, Armando, *La defensa no jurisdiccional de los derechos humanos*, Argentina, Ad-hoc, 2010, 106 pp.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El juicio de amparo*, 8ª ed., México, Porrúa, 2003, 1070 pp.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Oxford, 1999, 915 pp.
- BALTAZAR ROBLES, Germán Eduardo, *El nuevo juicio de amparo: las reformas constitucionales de junio 2011*, USA, Complejo Educativo de desarrollo integral, 2011, 275 pp.
- BAZÁN, Víctor, "Reflexiones en torno a la inconstitucionalidad por omisión", en Gozaíni, Osvaldo A. (coord.), *Proceso y constitución*, Buenos Aires, Ediar, 2009, 674 pp.
- BONILA GARCÍA, Jazmín, "La materia administrativa", en Carranco Zúñiga, Joel, (coord.), *El juicio de amparo en materia administrativa*, México, Porrúa, 2009, 496 pp.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 35ª ed., México, Porrúa, 1999, 1094 pp.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, "Cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona", en Carbonell, Miguel (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, 2ª ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, 449 pp.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 2ª ed., México, Porrúa, UNAM, CNDH, 2006, 1111 pp.
- "Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución Mexicana", en Carbonell, Miguel (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, 2ª ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, 449 pp.

- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, "La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales", en Carbonell, Miguel (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, 2ª ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, 449 pp.
- CARPIO MARCOS, Edgar *et al*, *El control de las omisiones inconstitucionales e ilegales en el derecho comparado*, México, FUNDAp, 2004, 150 pp.
- CARPISO, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1998, 277 pp.
- "Los derechos humanos, naturaleza, denominación y características", *Cuestiones constitucionales, Revista mexicana de derecho constitucional*, México, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, julio-diciembre 2011, pp. 3-29.
- CARRANCÓ ZÚÑIGA, Joel, "La improcedencia en el amparo administrativo", en Carranco Zúñiga, Joel, (coord.), *El juicio de amparo en materia administrativa*, México, Porrúa, 2009, p. 43.
- CASSAGNE, Juan Carlos, "El control de legalidad y el principio de revisión judicial de los actos administrativos", en Gozaíni, Osvaldo A. (coord.), *Proceso y constitución*, Buenos Aires, Ediar, 2009, 674 pp.
- CEPEDA ISLAS, Susana, "¿Qué es la gerencia pública?", *Episteme*, Universidad del Valle de México, Saltillo, No. 8 Año 2, Julio-Septiembre 2006, <http://www.uvmnet.edu/investigacion/episteme/numero7-06/>
- CERMELO, Carlos y Pérez Rojas, Mariano, "Ensayo sobre la reforma del Estado y la modernización de la administración pública", Centro de Documentación Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar de Plata, Argentina, año 10, núm. 19, enero-abril de 2004, 17 pp.
- CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *Derecho procesal de amparo*, 3ª ed., México, Porrúa, 2010, 397 pp.
- CISNEROS FARÍAS, Germán *et al*, coords. *Control de la administración pública*, México, UNAM, 2007, 444 pp.

- COURTIS, Cristian y Abramovich, Víctor, “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales, disponible en <http://www.escri-net.org/docs/i/400285>, consultado 22 de Octubre de 2012.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, “Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión”, en Carbonell, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, 2ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 29.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 4ª ed., México, Porrúa, 2011, 652 pp.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4ª ed., Madrid, Trotta, 2004, 180 pp.
- FIX-FIERRO, Héctor, *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2005, 115 pp.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, *Acta constitutiva y de reformas de 1847*, Colombia, Instituto de estudios constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 1997, 63 pp.
- “Breve introducción al juicio de amparo mexicano”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993, 478 pp., <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=911>.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 32ª ed., México, Porrúa, 1993, 653 pp.
- GÁNDARA RUIZ ESPARZA, Alberto, *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2010, 314 pp.
- GARCÍA MORELOS, Gumesindo, *El control judicial difuso de convencionalidad de los derechos humanos por los tribunales ordinarios en México*, México, Ubijus, 2010, 45 pp.
- *El proceso de hábeas corpus y los derechos fundamentales*, México, Ubijus, 2010, 147 pp.
- *Introducción al derecho procesal constitucional*, México, Ubijus, 2009, 142 pp.

- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *La Reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2012, 299 pp.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, 154 pp.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 7ª ed., México, Porrúa, 1999, 674pp.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Introducción al amparo mexicano*, 2ª ed., México, Ed. Noriega-ITESO, 1999, 520 pp.
- HENRY, Nicholas, "Paradigmas de la Administración Pública", traduc. Ma. Cecilia Alvarado, *Revista Centroamericana de la Administración Pública*, núm. 9, julio-diciembre de 1985, 17 pp.
- HUBNER GALLO, Jorge Iván, *Los derechos humanos, historia, fundamento, efectividad*, Chile, Editorial jurídica de Chile, 1994, 78 pp.
- LABASTIDA, Horacio, "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857", en Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de cultura económica, 283 pp.
- LARA ESPINOZA, Saúl, *Las garantías constitucionales en materia penal*, 3ª ed., México, Porrúa, 2005, 415 pp.
- MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos, El nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de cultura económica, 1993, 273 pp.
- MANZANERO ESCUTIA, Francisco Javier, "El silencio administrativo", en Béjar Rivera José Luis, (coord.), *Derecho administrativo. Perspectivas contemporáneas*. México, Porrúa-Universidad panamericana, 2010, 394 pp.
- MARTÍNEZ VILCHIS, José, "La nueva gerencia pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país", *Convergencia Revista de Ciencias Sociales* [en línea] 2009, número 16 (Enero-Abril): [fecha de consulta: 19 de diciembre de 2012] Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10504908>>

- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, “El derecho y acción constitucional de protección (amparo) de los derechos fundamentales en Chile a inicios del siglo XXI”, en Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2006, pp. 159-211.
- NORIEGA, Alfonso, *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, Tomo I 4ª ed., 1993, 674 pp.
- OFICINA EN MÉXICO del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos, Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, México, Fundar, OACNUDH, 2010, p. 21, disponible en <http://www.hchr.org.mx/Documentos/Libros/2011/L280211PPDH.pdf>
- OSTOS LUZURIAGA, Armando, *Curso de garantías y amparo*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010, 183 pp.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Historia de los derechos fundamentales*, Tomo I, Madrid, Dykinson, 2000, 365 pp.
- PISSARELLO, Gerardo, “Los derechos sociales y sus garantías: notas para una mirada ‘desde abajo’”, en Courtis, Christian y Ávila Santamaría, Ramiro (eds.), *La protección judicial de los derechos sociales*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, Ecuador, 2009, p. 32.
- RAMOS QUIROZ, Francisco, *El control constitucional y la Suprema Corte de Justicia. Una perspectiva histórica*, Morelia, Michoacán, México, UMSHN, IIH, 2009, 199 pp.
- RANGEL HERNÁNDEZ, Laura, “La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en la constitución mexicana. Un avance en el acceso a la justicia constitucional”, *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, número 18, enero-junio 2008, pp. 1-26.

- REVUELTA VAQUERO, Benjamín y VALLS ESPONDA, Jaime, *El gobierno municipal. En la era global*, México, Porrúa, 2012, 188 pp.
- RISSO FERRAND, Martín J., "Declaración de inconstitucionalidad por omisión en el dictado de actos ordenados por la Constitución", *Anuario de derecho constitucional*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 26 pp., disponible en <http://biblioteca.aeu.org.uy/cgi-bin/wxis1660.exe/iah/#first>, consultado 22 de Octubre de 2012.
- RIVERA SANTIVANEZ, José Antonio, "El amparo constitucional en Bolivia", en Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2006, pp. 81-122.
- ROLDÁN XOPA, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford, 2008, 454 pp.
- ROJAS OROZCO, Cornelio, *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la Administración Pública*, México, INAP, 2003, 247 pp.
- ROSAS MARTÍNEZ, Alejandro, "Reflexiones sobre el derecho a participar", en Olivos Campos, José René (coord.), *La administración del Estado contemporáneo*, México, Porrúa, 2009, 207 pp.
- SAGÜES, Néstor Pedro, "El derecho de amparo en Argentina", en Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El derecho de amparo en el mundo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2006, pp. 41-80.
- SALTALAMACCHIA ZICCARDI, Natalia y Covarrubias Velasco, Ana, "La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: antecedentes históricos", Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 38 pp.
- SANCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, 4ª ed. México, Porrúa, 1999, 771 pp.
- SERRA, María Mercedes, *Procesos y recursos constitucionales*, Buenos Aires, Argentina, Depalma, 1992, 621 pp.

- SORDO CEDEÑO, Reynaldo, "Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana, 1836", en Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, s.a., 189 pp.
- SUPREMA CORTE de Justicia de la Nación, *Manual del juicio de amparo*, 14ª reimpresión, México, Themis, 2000, 87 pp.
- SUPREMA CORTE de Justicia de la Nación, *Historia social de la defensa de los derechos en México. El origen del juicio de Amparo en la Península Yucateca*, 1ª reimpresión, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, 113 pp.
- SUPREMA CORTE de Justicia de la Nación, "Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano", México, 2005.
- TAJADURA TEJADA, Javier, "Inconstitucionalidad por omisión y derechos sociales", en Carbonell, Miguel, *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, 2ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 29.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 40ª ed., México, Porrúa, 2009, 653 pp.
- TORRE VILLAR, Ernesto de la, "Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana", en Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, s.a., 189 pp.
- VÁZQUEZ, Luis Daniel y Serrano, Sandra, "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica", en Carbonell, Miguel (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, 2ª ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, 449 pp.
- VÁZQUEZ MANTECÓN, María del Carmen, "Bases orgánicas de la República Mexicana, 1843", en Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, s.a., 189 pp.
- VOCOS CONESA, Juan Martin "La acción judicial de amparo por mora de la administración pública", Biblioteca Jurídica Virtual

del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 28 pp.,
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1624/17.pdf>

ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva ley de amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, Serie doctrina jurídica, 180 pp.

ZAVALA, Silvio, "La Constitución política de Cádiz, 1812", en Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, s.a., 189 pp.

LEYES Y TRATADOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Amparo

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán

Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Convención de los Derechos del niño

Declaración de los Derechos del niño

Declaración americana de los derechos y deberes del hombre

Declaración de los Derechos del niño de 1959

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"

Convenio sobre pueblos indígenas y tribales