

Capítulo 7

Situación de los derechos administrativos del ciudadano en México . . .	165
Tendencias generales	165
Ubicación constitucional de los derechos administrativos	172
Ubicación de los derechos administrativos en la legislación mexicana	177
Ejercicio de los derechos administrativos	178
Situación vigente de los derechos administrativos	179
Alcances de los derechos administrativos con respecto al derecho de amparo	183

Situación de los derechos administrativos del ciudadano en México

“La tarea de cumplir y hacer cumplir los derechos administrativos es una responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad civil”

Principios de la seguridad administrativa del hombre y del ciudadano.

Tendencias generales

La mayoría de las críticas referidas al caso de México inciden en que en este país no se ha sabido “crear garantías efectivas en materia social a escala de grandes grupos, o bien de colectividades locales”,¹⁴² tampoco en asuntos políticos y económicos y, sólo en cierta medida en el renglón cultural y jurídico. En este último, se da la tendencia a crear preciosismos, es decir, normas que en el papel parecen perfectas, pero en la realidad son poco prácticas y demasiado parciales.

No obstante la modernización administrativa, subyacen complicaciones entre el particular y la administración y un gran retraso en la legislación producto de la gran celeridad de los cambios sociales, agravado por el desconocimiento de la norma imputable al individuo, o la desactualización jurídica, atribuible al legislador.

Con el propósito de superar estas tendencias y conseguir un mejor vínculo de los administrados con respecto a los objetivos nacionales del programa gubernamental, el gobierno federal ha instrumentado diversos mecanismos entre los que destacan:

- 1) Foros de consulta popular; para que los ciudadanos participen en las políticas públicas, establezcan prioridades y estrategias e identifiquen

142 Janusz, Letowski. “Los deberes de la administración frente a los ciudadanos”, *op. cit.*, pág. 77.

las áreas en las que pueden concertar acciones entre la administración pública y las organizaciones sociales. En su caso, son espacios donde se puede tener participación en las decisiones gubernamentales. Al momento esta forma de participación se ha constreñido activamente a dos momentos que tenderán a reproducirse en la víspera de futuros planes nacionales de desarrollo.

De hecho alrededor de los dos planes nacionales de la época moderna de México es cuando se ha dado con mayor impulso este proceso de consulta. Al respecto, cabe señalar que podrían ensayarse mecanismos indirectos más acabados para la realización de estas auscultaciones, incluso, se podrían generar propuestas técnicas muy depuradas, si la consulta se hace de manera combinada, aleatoriamente y en relación directa con los expertos, líderes de opinión, gremios y sectores más compenetrados con la materia que se esté auscultando. Asimismo, la apertura para considerar en activo las propuestas más novedosas y viables, debería reconocer también el derecho de autoría social, de tal suerte que se ratifique y palpe que el gobierno sí toma en cuenta las propuestas resultantes de dichos procesos.

- 2) Oficinas de quejas y denuncias. En el sexenio 1970-1976 se instituyó en todas las dependencias y entidades de la administración pública federal un sistema de quejas y sugerencias; en el de 1982-1988 recibió el nombre de quejas y denuncias; hasta la actualidad siguen sin lograr una completa aplicación del sistema. Asimismo ha existido una unidad de quejas, primero en la Secretaría de la Presidencia de la República y después en la Presidencia de la República, además de las unidades internas para tal efecto en las instituciones.

De acuerdo a un estudio realizado empíricamente, en el proceso de una queja, desde que se deposita en el organismo correspondiente hasta llegar a su destinatario final, se encontró que éstas siguen un proceso circular.

Al reconocer las variables de este fenómeno se da lo siguiente:

- a) El quejoso plantea su queja o denuncia generalmente por escrito
- b) La denuncia pasa al órgano interno competente para darle trámite
- c) Una vez turnada la queja o denuncia al órgano competente, ésta empieza un camino ascendente por las diversas jerarquías administrativas del órgano en cuestión

- d) Una vez llegada la queja a la cima, empieza un camino descendente por las propias jerarquías
- e) Finalmente, muchas de las quejas y denuncias caen en manos de los órganos o funcionarios de los cuales se queja el individuo, en tanto que son aquéllos los responsables de darles solución.

En este sentido se vuelve un círculo en el que la queja cae en “manos muertas” debido a que los funcionarios difícilmente aceptarán su responsabilidad por un trabajo mal desempeñado.

- 3) Tribunales de lo contencioso administrativo; frente a la administración pública, los mecanismos de defensa legal instituidos en beneficio de los ciudadanos son poco requeridos en rubros que no sean el fiscal, el urbanístico y ahora el ecológico, mostrando inconsistencia para acercarse a la defensa de los particulares y, a veces, son incorpóreos al existir solamente en alguna ley o código administrativo.¹⁴³

Esta situación se agudiza en entidades federativas y municipios, donde el cumplimiento de las prerrogativas de los ciudadanos por parte de las autoridades y aun de ellos mismos entran en un verdadero desierto normativo. En muchos casos, el desistimiento de los particulares ante la recurrencia frente a estas instancias, han sido las evidencias de que los recursos administrativos son convertidos por la burocracia en recursos de justicia diferida a tiempo discrecional o indefinido, y la prepotencia administrativa que desalienta de la confianza como instrumento de justicia.¹⁴⁴ Entre las razones técnicas del rezago en la actividad de estos tribunales, sobre todo en el ámbito estatal, es su reciente creación (a nivel Constitucional se reconoce la posibilidad de su establecimiento en marzo de 1987) y la combinación de salas fiscales y administrativas. En sí lo fiscal da materia prima para consolidar sendos tribunales especializados en dicho campo.

Estos antecedentes, junto con los señalados en el capítulo 3, sobre todo a nivel de procuradurías de derechos administrativos y sociales, permiten vislumbrar una clara intención de los gobernantes y la sociedad mexicana para recomponer el rompecabezas del equilibrio entre gobernantes y gobernados, recuperando sobre todo la confianza en que los actos de gobierno son actos de justicia y no actos de favoritismo social, político o económico.

143 Tal es el caso de los tribunales en materia de lo contencioso-laboral para los trabajadores al servicio de una entidad federativa. Existen en la ley pero no se han materializado.

144 Instituto Nacional de Administración Pública. *Diagnóstico y perspectivas de evolución de la administración pública*. Reunión de trabajo, INAP, México: agosto de 1987, pág. 56.

Según la versión del doctor Jorge Carpizo, del reconocimiento de antecedentes de distintos organismos encaminados a la protección de los derechos del hombre y del ciudadano en México, "se desprenden las siguientes características:

- a) Se crean nuevos órganos públicos para proteger los derechos de los gobernados, mismos que subsisten con los órganos clásicos;
- b) Se persigue que los nuevos órganos sean antiburocráticos y antiformalistas;
- c) Los nuevos órganos vienen a completar no a suprimir ni a substituir o duplicar a los órganos clásicos;
- d) La mayoría de ellos se crean en el ámbito local y municipal, es decir, la nueva corriente de defensa de los derechos proviene primordialmente de la periferia al centro y después de varios años se consolida esta tendencia con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por parte del Presidente de la República;
- e) Son órganos gubernamentales que coexisten con múltiples organizaciones no gubernamentales de protección de derechos humanos que la sociedad organiza en su propia defensa;
- f) Estos órganos gubernamentales no sólo no son antagónicos a los organismos no gubernamentales, sino que se completan y persiguen las mismas finalidades. La defensa de los derechos humanos se vuelve una prioridad real y fundamental de la sociedad y del gobierno y se configura una fuerza social que absolutamente nadie puede ya detener y que arrollará a las autoridades, sea la que fuere, que se atrevan a violar los derechos humanos;
- g) Este gran movimiento de la sociedad y del gobierno puede sintetizarse en dos lemas: Nadie está por encima de la ley y No a la impunidad."¹⁴⁵

Complementariamente a esta relación de medidas gubernamentales puede hacerse una breve referencia hacia los órganos que nacen o son transformados en la presente administración:

1. Dirección General de Derechos Humanos; creada a finales de 1988, dependiente de la Secretaría de Gobernación, cuyo objetivo era la promoción, defensa y salvaguarda de los derechos humanos en lo

particular y en lo general. Fue sustituida en sus alcances y propósitos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990.

2. Comisión Nacional de los Derechos Humanos; como un organismo público descentralizado, con poder de sugerencia, elevado recientemente a rango constitucional mediante la reforma del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En términos reales, este organismo actúa en línea directa con el titular del poder ejecutivo y fue creado por el Estado para conocer y prevenir las violaciones a los derechos humanos, mismas que en su definición primaria se cometen por las propias instancias del Estado. En atención a las competencias de intervención directa de la Comisión en casos de violación de los derechos humanos, se señalan básicamente:

Artículo 3o. del reglamento Interior de la Comisión

“La Comisión tendrá la competencia para intervenir en los siguientes casos:

- a) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, que sean cometidos por una autoridad o servidor público;
- b) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público, y
- c) En los casos a que se refieren los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.”

Con la creación de la Comisión se tiene un reconocimiento tácito de la existencia de algunas violaciones a los derechos humanos, lo cual constituye un buen principio, para que utilizando parte del derecho administrativo se conozcan y proscriban actos de autoridad que promuevan, provoquen, induzcan o dejen pasar violaciones y faltas a los derechos humanos. En este sentido y retomando la idea de los derechos administrativos del ciudadano como vínculos en las relaciones con el Estado, la propia Comisión es una instancia que actúa aprovechando este derecho administrativo para dar a conocer y promover la sanción a dichas faltas por parte de las autoridades y servidores públicos.

Los alcances de la Comisión están excluidos de materias tales como las sentencias definitivas y disposiciones jurisdiccionales de fondo, asuntos laborales, y procesos electorales.

Por lo demás las competencias de la Comisión le dan pauta para la creación de las bases para la política nacional en materia de protección de los derechos humanos, un papel de gestor y promotor de dichos derechos, una función preventiva para evitar violaciones en esa materia y funciones de coordinación, asistencia técnica y colaboración con instancias afines tanto de la sociedad como de los ordenes estatal y municipal, en sus respectivas jurisdicciones.

3. Procuraduría Social del Distrito Federal. Creada por Acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal en 1989, su propósito es conocer y coadyuvar en la defensa de los particulares ante los abusos y controversias suscitadas en la relación de los particulares con las autoridades, funcionarios o empleados del Departamento y sus Delegaciones.
4. Comités Delegacionales de Seguridad Pública, establecidos en 1989 como órganos de análisis, consulta y opinión de las delegaciones del departamento de Distrito Federal en materia de procuración de justicia y seguridad pública. Su integración está dada por:
 - a) El delegado político de la delegación correspondiente
 - b) El jefe del sector de la policía de la Secretaría General de Protección y Vialidad en la delegación respectiva
 - c) Por el subdelegado jurídico y de gobierno y un representante de las funciones institucionales en materia de participación y organización comunitaria

Los comités tienen la facultad de expedir su propio manual de operación.

5. Gestoría Ciudadana como un área del Consejo Consultivo de la ciudad de México que presta asesoría, atención y apoyo a los ciudadanos en la solución de sus problemas, ya sean relacionados con el suministro de servicios públicos como agua, drenaje, luz, entre otros y consultoría ya sea de índole jurídica o de policía y buen gobierno. En gestoría directa de las peticiones, sugerencias y reportes ante las autoridades correspondientes para la búsqueda de resoluciones a problemas a la mayor brevedad posible. Cuenta asimismo con "buzones del ciudadano"

en cada una de las delegaciones políticas para hacer que los ciudadanos tengan cerca y a su alcance estos servicios.

6. Defensoría de Oficio, creada para proporcionar de manera obligatoria y gratuita servicios de asesoramiento, patrocinio y defensa en materia penal, civil, familiar, administrativa y arrendamiento inmobiliario. Este servicio lo proporcionan las agencias del ministerio público en materia penal y los juzgados penales de primera instancia.
7. Contralorías Sociales; organismos creados en el ámbito municipal, coordinados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuyo propósito es vigilar las acciones gubernamentales realizadas a través del Programa Nacional de Solidaridad. Por medio de estas contralorías, la comunidad controla y vigila la realización de obras y servicios básicos financiados con los fondos de dicho programa.
8. Organismos estatales de defensa y procuración de los derechos humanos. En este ámbito se ha propiciado una corriente de creación de instancias revisoras y vigilantes del cumplimiento de estos derechos, como es el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, creada por Acuerdo del Poder Ejecutivo de dicha entidad el 5 de abril de 1989, cuyo fin es "la vigilancia del respeto a los derechos humanos en el territorio estatal"¹⁴⁶
9. Sindicaturas fiscales, creadas en 1992 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la orientación y asesoría legal de contribuyentes

En general, estos son los organismos (aunados a los mencionados en el capítulo 3) que garantizan el derecho particular y colectivo frente a actos de gobierno. A pesar de este gran avance falta mucho por hacer puesto que los individuos todavía no ven con buenos ojos este tipo de entes, por desconocimiento o falta de trato con ellos, y persiste una gran desconfianza debido a que forman parte de la propia administración pública o se presume una liga de afinidad y dependencia para con ella.

En cierta medida esto es natural por lo incipiente de dichos órganos y por grandes antecedentes administrativos que desalentaban a los particulares a ejercer sus derechos por carecer de entes que los garantizaran mínimamente.

Aunado a los problemas mencionados, la escasa difusión de las funciones de los organismos para la defensa de los derechos de los particulares hace que sólo unos pocos conozcan tanto a los propios organismos como la forma de acceder a ellos para demandar la defensa de sus derechos. El problema de la

146 Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad". Ed. Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca, 5 de abril de 1989, págs. 22 a 24.

información y difusión se da en gran parte de las actividades desarrolladas por la administración pública y, es más grave aún, en materia de derechos administrativos, cuando son reconocidos tácitamente por la ley.

Por otra parte, en incontables ocasiones, se tratan de adecuar las normas a los cambios operados a través de procedimientos indirectos dejando intacta la estructura, la cual, a la postre, frena en cierta medida las adecuaciones planteadas. Otro tipo de variables que condicionan el derecho administrativo son: la perspectiva procesal y el punto de partida de la realidad jurídica y de la realidad social de la administración.

Ubicación constitucional de los derechos administrativos

El derecho administrativo mexicano tiene su base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede decir inclusive que concreta al derecho constitucional. Como lo menciona Arturo González Cosío¹⁴⁷ la justicia administrativa en México está asegurada mediante dos sistemas jurisdiccionales, el judicialista, de raíz anglosajona, representado por el proceso de garantías constitucionales (juicio de amparo), y los tribunales autónomos de lo contencioso-administrativo, originarios de la familia jurídica romano-germánica en su versión institucional francesa. Ambos sistemas han surgido en respuesta a necesidades de la realidad mexicana, el judicialista a mediados del siglo XIX y el contencioso-administrativo autónomo en la primera mitad del siglo XX. No obstante, existen otros antecedentes con la ley Lares de 1853 y durante el segundo imperio de este último.

Específicamente, dentro de la Constitución Política de México quedan incluidos un gran número de derechos en general, y derechos administrativos en particular. En especial los más importantes o representativos están previstos dentro de la parte dogmática, en los artículos 14, 16, 17 y en la orgánica el 103, 104, 107 y 116.¹⁴⁸

El artículo 14 Constitucional menciona la no retroactividad de las leyes en perjuicio de persona alguna, asimismo hace referencia a que ningún individuo puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o

147 González Cosío, Arturo. *El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México*. Ed. Porrúa, México: 1976, pág. 124.

148 El artículo octavo de la Constitución especifica que: "los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

derechos si no es a través de un juicio legal, con todo un procedimiento formal y ante tribunales establecidos con anterioridad.

En este punto surgen reflexiones acerca del procedimiento que esencialmente es de carácter judicial pero, también es aplicable a procedimientos administrativos. Si el propio procedimiento administrativo está sujeto a respetar el proceso legal, con el simple cumplimiento de las formalidades exigidas en dicho precepto constitucional se cumplirán los requisitos del mismo, para lo cual la administración es experta.

Cabe resaltar el proceso legal, mismo que es parte fundamental de los derechos civiles del individuo y, en su caso, de los derechos administrativos en peticiones demandadas a la autoridad, exigencias dirigidas al gobierno o en la reparación de un daño causado por el Estado hacia los individuos de forma directa o en afectación de sus intereses.

En suma, el artículo 14 da pie al establecimiento de los requisitos a cumplir en resoluciones judiciales, civiles y penales y únicamente se infieren los correspondientes a la materia administrativa, puesto que dicho artículo no consigna propiamente una garantía administrativa; sin embargo, la interpretación actual, no escrita, del precepto incluye la materia administrativa como un área que abarca esta garantía individual de la Constitución.

Aunado a lo anterior, corresponderá al poder judicial aplicar la privación de propiedades, posesiones o derechos a individuos en el caso de que ejerza este poder coactivo, por lo tanto, el poder ejecutivo y la propia administración no tendrían competencia "para emplear una acción directa en ejecución de sus propias resoluciones"¹⁴⁹ y se someterían a la rigidez judicial en perjuicio del propio funcionamiento de la administración, la cual requiere de una flexibilidad en la interpretación de normas administrativas por los diversos intereses en juego en el actuar administrativo.

El artículo 16 Constitucional nuevamente se refiere al procedimiento legal para afectar a una persona, su familia, domicilio, papeles o posesiones. Dentro de este procedimiento legal, con raíces anglosajonas, se imponen tiempos y materias aplicadas en el mismo. Al referirse a la autoridad administrativa, en el párrafo segundo, marca su competencia legal en las visitas domiciliarias y los límites de su actuación que se circunscriben a una supervisión y vigilancia de los establecimientos y papeles fiscales para que cumplan con los requisitos establecidos por las leyes y normas que de ellas deriven.

149 Fraga, Gabino, *op. cit.*, págs. 290 y 291.

En la protección de los particulares, la interpretación actual del artículo 16 se extiende casi a cualquier acto de autoridad competente cuando esta lleva a cabo procedimientos infundados legalmente. Sin embargo, el precepto parece insuficiente en el control de la administración, por parte de los particulares, puesto que aquella cuenta con muchos recursos para "satisfacer formalmente el requisito externo de fundar y motivar sus procedimientos, y esto, como se comprende, no es de ninguna manera una debida protección para el particular".¹⁵⁰ Adicionalmente los particulares en la mayoría de los casos desconocen los procedimientos legales y esto los convierte en presa fácil cuando se enfrentan a la administración y a su selva semántico-jurídica. En otros capítulos se resalta la necesidad de gestorías y asesorías administrativas y jurídicas.

Con respecto al artículo 17 de la Constitución, se aborda el derecho de toda persona para que se le administre justicia por tribunales, los cuales tendrán la obligación de emitir sus resoluciones en corto tiempo, de manera completa e imparcial y sin costo alguno para las personas afectadas.

Este artículo es una garantía para el particular, puesto que a partir de este precepto "hallará justicia en los tribunales y una obligación de los órganos del Estado de dar justicia, sancionada inclusive con penas para los jueces que no la den, que no fallen aun por insuficiencia de la ley. Cuando no hay normas de derecho positivo que establezcan ese régimen y cuando el Estado se encuentra en una posición similar a la de un particular, sí está vinculado por el artículo 17 de la Constitución, fuera de estos casos no lo está."¹⁵¹

El mismo artículo en su párrafo tercero menciona que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones (simplemente habría que reflexionar en lo comentado acerca del artículo 14 constitucional). Por otro lado, parece ser que en el párrafo tratado se tiene la intención de sentar las bases para una delimitación de funciones entre los poderes ejecutivo y judicial. No obstante, Gabino Fraga argumenta que el artículo 17 constitucional no constituye un obstáculo para la actuación directa de la administración, en tanto que su actuar está sumamente ligado a otras prerrogativas, es decir, que no es un acto aislado sino una prerrogativa natural de todos los órganos que en la vida social poseen una vida autónoma.¹⁵²

Al hacer una revisión de los preceptos constitucionales abordados hasta aquí, se puede concluir que desde un punto de vista constitucional, la administración

150 *Ibidem*, pág. 461.

151 Carrillo Flores, Antonio. *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*. Ed. Porrúa. México: 1939, pág. 73.

152 Gabino Fraga cita a Hauriou al referirse a la acción de oficio de la administración. Vid. Fraga, Gabino, *op. cit.*, págs. 290 y 291.

pública en su actuar puede decidir sobre su área y resolver problemas de carácter administrativo sin necesidad de intervención del poder judicial. Siguiendo a Fraga, él encuentra el origen y fundamento de este poder de la administración en el artículo 89 de la Constitución, fracción I, "ya que en ella se otorga al ejecutivo la facultad de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y como esa ejecución se realiza por medio de los actos administrativos es natural que se entienda que el propio Poder es competente para imponer el cumplimiento de los mismos".¹⁵³ Por su parte, el régimen legal mexicano expone la tesis de que un mismo poder no puede ser juez y parte en un mismo asunto, por lo que trata de delimitar sus competencias en la Constitución.

A pesar de las discusiones jurídicas en torno a estas materias, dichos artículos constitucionales dan la pauta para que los particulares cuenten con instrumentos para la defensa de sus derechos, instrumentos insuficientes hasta la fecha, pero su existencia legal puede constituirse en el principio de una gama amplia de derechos administrativos del hombre y del ciudadano en México.

Al pasar a la parte orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 103 fija la competencia de los tribunales judiciales de la federación para resolver las controversias que se susciten por violación de garantías individuales.

El artículo 104, fracción I-B, establece los recursos de revisión interpuestos contra resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo referidos en la fracción XXIX-H del artículo 73.¹⁵⁴ Si bien el Congreso tiene facultades en cuanto al establecimiento de normas para la organización y funcionamiento de los tribunales de lo contencioso-administrativo, y en el procedimiento y recursos contra sus resoluciones, generalmente todas estas normas son formuladas por el ejecutivo y revisadas por el propio Congreso para su aprobación o, en su caso, modificación. Los mayores recursos, tanto humanos como materiales, del poder ejecutivo le brindan la oportunidad de influir en gran forma en materia administrativa y de lo contencioso-administrativo, teniendo una preeminencia y cierta independencia real para manejar este tipo de asuntos y problemas con rasgos de autonomía.

Como puede observarse, se reserva al poder legislativo la facultad de instituir tribunales de lo contencioso-administrativo como instancias especializadas y calificadas para resolver, de manera directa, asuntos del orden material generados en la relación autoridad-ciudadano. Adicionalmente se habla de los

153 Fraga, Gabino, *op. cit.*, pág. 293.

154 El artículo 73 establece las facultades del Congreso de la Unión y en su fracción XXIX-H dice que el propio Congreso está facultado para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

casos en que procede, por parte del poder judicial, el recurso de revisión en contra de resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo.

El artículo 107 se destina al juicio de amparo, el cual se aborda en un apartado específico por ser de importancia en el ejercicio de los derechos individuales en general y de los derechos administrativos en especial, mismo que lo hace tener un desarrollo preferente dentro del presente estudio.

El artículo 116 constitucional fue reformado en 1987, en su fracción IV permite crear tribunales de lo contencioso-administrativo en las entidades federativas. A diferencia de lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX-H, no se especifica si es facultad del legislativo local instituir este tipo de tribunales, dejando el poder de decisión para su creación a las diferentes entidades federativas de la República.

En los estados, dichos tribunales tienen las mismas características de los federales, es decir, plena autonomía para dictar sus fallos, dirimir controversias entre la administración pública estatal y los particulares, establecer normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y recursos contra sus resoluciones. Estos tribunales representan un gran avance puesto que los estados pueden resolver controversias en sus ámbitos de competencia; sin embargo, el ámbito municipal todavía carece de ordenamientos jurídicos dinámicos para resolver este tipo de conflictos locales.

En países como los Estados Unidos, los particulares pueden demandar a la municipalidad por servicios mal prestados o por obras mal ejecutadas. Por ejemplo, cuando un particular daña su vehículo por hoyos, baches, etcétera, en las calles, tiene la posibilidad de obligar a la municipalidad, por este tipo de perjuicios causados a un bien de propiedad particular, a resarcir el daño. Como este podríamos enumerar una buena cantidad de ejemplos.

En el caso de México, los particulares se encuentran ante una imposibilidad real para obligar a los ayuntamientos, y en el caso del Distrito Federal a las delegaciones o al propio Departamento para subsanar perjuicios causados por obras o servicios. El ejercicio real de los derechos administrativos de los individuos puede conducir a obligar en sentido positivo, a que los fondos públicos (los cuales se conforman en gran parte del pago de impuestos), se gasten de una manera adecuada, es decir, en obras bien planeadas, ejecutadas, controladas y en servicios con la calidad y cantidad demandada, entre otras "tareas" administrativas.

Ubicación de los derechos administrativos en la legislación mexicana

Antes de entrar totalmente en materia, es conveniente realizar algunas reflexiones acerca del derecho administrativo.

Como tal, este derecho es una unidad conceptual expresada en dos palabras y no como una agregación debido a que lo administrativo da sentido al género. Según José Luis Melian el derecho administrativo es el derecho común relativo a la regulación y gestión subordinada de intereses colectivos,¹⁵⁵ sin embargo, está sujeto al derecho, bajo esta sumisión, construye y ofrece un sistema de garantías para el administrado que es adecuado a formas de convivencia fuertemente socializadas.

Para precisar el carácter esencial de los actos administrativos, diferenciándolos de los legislativos y judiciales, es necesario tomar en cuenta el órgano de donde emana y el carácter específico de cada uno. Los actos administrativos son los emanados de un órgano de la administración pública.

Al respecto puede hacerse una revisión sumaria de los sistemas implantados en otros lugares.

En países parlamentarios, el magistrado tiene la función de juez y la de administrador debido a que está constituido por órganos de la administración local, bajo la vigilancia de los tribunales supremos. En Francia, los juicios administrativos están encomendados a tribunales que son colegios administrativos y forman parte de la administración (Consejos de Prefectura y Consejo de Estado).

Tanto en el sistema judicialista como en el contencioso-administrativo, no cuentan con una clara delimitación de competencias y es sumamente necesaria una complementariedad para lograr su eficiencia y coordinación.

Cabe mencionar que el derecho administrativo marca la frontera entre la actuación del poder ejecutivo con el legislativo y judicial, pero además es el comienzo y el límite entre el Estado y los particulares. Al señalarse la unión del Estado y la sociedad en términos administrativos, funge como un enlace entre los mismos. Por su parte, los derechos administrativos del ciudadano son, al igual que el derecho administrativo genérico, un punto para dirimir controversias y un enlace entre los particulares y el gobierno, representado por conducto de su brazo ejecutor, es decir, la administración pública.

155 Meilan Gil, José Luis. *El proceso de la definición del derecho administrativo*. Ed. ENAP, España: 1967, pág. 85.

Una vez planteadas las consideraciones anteriores se presentan en términos sumarios las disposiciones normativas donde aparecen señalados directa o indirectamente derechos administrativos del hombre y del ciudadano:

- En las garantías individuales de la Constitución General de la República
- En las prerrogativas que la Constitución de los estados otorga a ciudadanos originarios de la entidad
- En las disposiciones constitucionales sobre juicio de amparo
- En la legislación fiscal federal, estatal y municipal
- En la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos
- En la Ley General de Asentamientos Humanos
- En la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente
- En los códigos de procedimientos administrativos y leyes de justicia administrativa del orden estatal
- En la reglamentación del Departamento del Distrito Federal
- En las leyes orgánicas de las administraciones federal, estatales y municipales
- En la legislación federal y estatal en materia de planeación
- En los decretos que crean organismos para la defensa de los derechos humanos
- En la legislación urbanística local
- En los reglamentos expedidos por los ejecutivos federal y estatales
- En los bandos y reglamentos municipales

Ejercicio de los derechos administrativos

La vía mas adecuada, hasta la actualidad, para ejercer los derechos administrativos son los tribunales y órganos creados para dirimir las controversias entre la administración y los particulares.

El ejercicio de los mismos puede ser de manera individual o colectiva, ya sea por medio de organizaciones establecidas o mediante grupos a los que les sean afectados sus derechos. En el ejercicio de los derechos administrativos, el

particular puede estar ubicado en tres situaciones: 1) preventivas, 2) actuando *in situ* y 3) correctivas.

Las primeras, preventivas, son prácticamente inexistentes en México puesto que los individuos rara vez conocen los proyectos a realizar por parte de la administración pública. Por lo mismo puede suceder que sean ejercidos los derechos más bien a futuro. La segunda, *in situ*, se ejerce al momento en que el ciudadano se ve afectado por las extralimitaciones del poder estatal. En este momento el individuo tiende a actuar de forma inmediata y forzada para hacer valer sus derechos. Podría decirse que esta forma de ejercicio de derechos es la más recurrente. Las terceras, correctivas, permiten que el particular defienda sus derechos una vez que el daño ha sido causado. La autoridad en este momento trata de reparar el perjuicio causado o de mantenerse en el acto dictaminado, cuando éste hace uso de sus derechos.

En el país, los particulares difícilmente pelean por sus derechos administrativos aunque hayan sido afectados. Esta situación responde a una gama de variables que por experiencia han resultado negativas para el propio particular. La sociedad inclusive llega a conformarse y ver estos agravios como normales, sin embargo, la situación actual empieza a cambiar aceleradamente. Si se sigue por el camino trazado hasta ahora, llegaremos a un punto, en corto tiempo, en el cual la sociedad en general y, los particulares en específico, hagan valer sus derechos administrativos utilizando los órganos existentes, o bien ejerciendo presión para la creación de nuevos.

No es obra de la casualidad que en el presente sexenio surjan organismos para defender los derechos particulares, los cuales nacen como una demanda y reclamo social ante los constantes y, cada vez mayores, abusos de poder de los órganos estatales.

Las acciones preventivas conforman el mejor medio de ejercicio de los derechos administrativos, a la vez de constituirse en un buen camino en las relaciones sociedad-Estado. Definitivamente, es necesario dar la importancia que requieren las acciones preventivas para un pleno goce de los derechos administrativos de los particulares dejando en segundo término el actuar *in situ* y las acciones correctivas.

Situación vigente de los derechos administrativos

A partir de 1936 se tiene un antecedente en materia jurídico-contencioso-administrativa con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, destinado a conocer lo contencioso fiscal. Para 1938 es creado el Tribunal de Arbitraje en materia laboral y, en 1971, nace el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal (no obstante que desde 1967 el artículo 104 constitucional

autorizó la institución de tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de autonomía para dirimir controversias entre la administración pública federal, del Distrito y Territorios Federales y los particulares) cuyo objetivo actual es dirimir las controversias y conocer de los juicios promovidos contra los actos administrativos que las autoridades del Departamento dicten, ordenen o traten de ejecutar en agravio de los particulares. Este Tribunal está dotado de "autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad administrativa. Puede inclusive anular un acto y condenar a la autoridad impugnada pudiendo obligarla a la realización de otro acto, modificando el acto impugnado o adicionándolo"¹⁵⁶

Con el Tribunal Fiscal se da una pauta, con los códigos fiscales de la federación de 1937 y 1939, para consolidar un tribunal contencioso-administrativo de anulación. Es necesario mencionar que el Tribunal Fiscal carece de facultades para ejecutar sus fallos.

En la justicia administrativa mexicana, los tribunales administrativos son instancias que forman parte del ejecutivo (en términos reales por la preponderancia de este poder) en los diferentes ámbitos de gobierno, aunque su creación quede dentro de las competencias del poder legislativo federal o estatal.¹⁵⁷ La Suprema Corte de Justicia de la Nación puede, mediante el recurso de revisión, tomar una decisión definitiva aún en contra de los tribunales administrativos.

Otros órganos que resuelven administrativamente asuntos entre gobierno y particulares son: Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Dirección de la Propiedad Industrial, Dirección General del Derecho de Autor, entre otros. La primera rige entre las compañías de seguros y los asegurados. La segunda comprende la Ley de Propiedad Industrial en materia de patentes y marcas y la tercera refiere a la Ley Federal sobre derechos de autor. Estas tres autoridades administrativas dictan resoluciones de primera instancia que pueden llegar, en su caso, hasta el juicio de amparo.

El perfil general de los derechos administrativos en México es promisorio, de hecho, existen antecedentes que aún y con sus limitaciones, ya dejan entrever una apertura a nuevas formas de participación social, tal es el caso de los recursos de referéndum (actualmente derogado) y la incitativa popular (que aún subsiste), en el Distrito Federal, previsto en el artículo 73, fracción VI, base 4a, merced a las reformas constitucionales del cuatro de octubre de 1977. De la misma manera, en posteriores cambios a dicha fracción, se establecen legalmente los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias del actuar del gobierno

156 González Cosío, Arturo. *El poder público y la jurisdicción en...*, op. cit., pág. 96.

157 *Ibidem*, pág. 94.

del Distrito Federal. En este sentido, la acción gubernamental, dirigida a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos y el mejoramiento en la utilización y aplicación de los recursos disponibles, estarán bajo la supervisión del ciudadano.¹⁵⁸

Otros intentos de reconocimiento del derecho de respuesta, como el que se verifica en la iniciativa de Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, enviada en noviembre de 1991, a la Comisión de Puntos Legislativos del Congreso Local, por parte del ejecutivo del Estado,¹⁵⁹ o los derechos de representación colectiva de intereses, que están siendo promovidas en campañas radiofónicas, a partir de diciembre de ese mismo año, son muestra del deseo de no quedar a la zaga con respecto a los movimientos emergentes de la sociedad. Podría decirse que el perfil de estos derechos en la actualidad es el siguiente:

- Se encuentran dispersos en múltiples ordenamientos y por la existencia de un régimen federal, se distribuyen en el orden de las competencias federales, estatales y municipales, con las que el particular guarde relación directa.
- Presentan una definición media en cuanto a la capacidad de acción de los particulares para su uso, se establecen más bien como obligaciones, responsabilidades y compromisos de la autoridad, más que como medios de apercibimiento para una actuación del servidor público en términos de eficacia y eficiencia.
- Se tienen mejor precisados jurídicamente aquellos derechos administrativos de carácter clásico, como son los de tipo fiscal, los recursos de petición, revisión, reconsideración, anulación y queja, entre otros.
- Sus alcances y ventajas no son del dominio general de la población.
- La experiencia de defensoría de estos derechos mediante un sistema de oficio es inexistente.
- Los procedimientos para hacer valer estos derechos en litigios están inmersos en disposiciones mixtas administrativas y de carácter fiscal.

158 El artículo 73, fracción vi, Inciso J, Base 4a, Párrafo tercero, de la Constitución-Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala esta supervisión ciudadana en los términos siguientes: "La ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización de los recursos disponibles".

159 Riva Palacio López, Antonio. *Iniciativa de Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos*. Poder Ejecutivo del Estado. Oficio de Presentación del 8 de noviembre de 1991. Cuernavaca, Morelos: 1991.

- Los derechos administrativos de consulta, participación en la toma de decisiones, no han trascendido en formas jurídicas más abiertas que las previstas para la integración y funcionamiento de órganos de consulta y colaboración.
- La reglamentación federal, estatal y municipal no ha actuado como fuente generadora de esos derechos.
- Existe la intención de las autoridades para perfilar un nuevo enfoque de las relaciones sociales, pero no han explorado los potenciales del derecho administrativo del hombre y del ciudadano.
- La experiencia de tribunales autónomos ha permeado a muy pocas capas de la sociedad; sin embargo, algunos resultados son inmediatos, como el caso de la protección a los derechos del consumidor, de lo cual se infiere aprovechar la difusión en cadena de estos resultados.
- Se están desarrollando acciones en la Ciudad de México para proporcionar una amplia información de los derechos ciudadanos y servicios públicos, como es la edición del periódico “El ciudadano”, publicado por el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.
- Los problemas de la contaminación están despertando necesidades de regular administrativamente las actividades de los particulares en los grandes núcleos urbanos, de lo cual se pronostica una amplia movilización social en favor de los derechos a la protección del ambiente.
- Se está promoviendo un proceso de aproximación de las procuradurías y defensorías de derechos ciudadanos, entre ellos los administrativos, mediante programas de servicios modulares y unidades móviles para la recepción de quejas y denuncias.

Con estas tendencias se concluye que en México, la definición de los derechos administrativos es propicia y puede estar muy próxima si las autoridades se deciden a promover los medios que formalicen las nuevas relaciones Estado-sociedad.

Alcances de los derechos administrativos con respecto al derecho de amparo

El derecho de amparo es una aportación de la doctrina jurídica mexicana en la protección de los particulares frente al Estado.¹⁶⁰ Grandes juristas nacionales han desarrollado vastos estudios en la materia, sin embargo no es intención de este trabajo analizar exhaustivamente el derecho de amparo.¹⁶¹ Por tal motivo se hace necesario abordarlo de una manera un tanto superficial, sin dejar de reconocer la importancia del mismo en nuestro país, y únicamente se referirá al tema que aquí interesa, o sea, el de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano.

El juicio de amparo tiene su fundamentación en la defensa del hombre ante el Estado, defensa de su ser como tal, misma que es inherente a la naturaleza humana, defensa de su libertad, seguridad jurídica, igualdad y propiedad y, en términos legales, defensa de sus garantías individuales y defensa como gobernado. Si bien el Estado, dentro del derecho positivo objetivo crea una serie de garantías de los derechos del hombre en nuestra nación no basta que éstas se eleven a un principio constitucional o que se encuentren en la legislación; hace falta que sean respetadas, para ello el juicio de amparo ofrece al particular el contar con un instrumento para su defensa en abusos del poder del Estado, sobre todo cuando éste afecta al individuo de manera directa en sus constantes relaciones.

El amparo surge en el sistema jurídico mexicano como un reclamo social y político para la preservación de los derechos individuales en el país y como un medio para mantener y preservar un régimen normativo a través de la legalidad. Esto se puede constatar en los antecedentes del juicio de amparo. Los externos se tienen en los Estados Unidos de América, al tomar México ciertos lineamientos jurídicos que fueron adaptados a nuestra realidad en el siglo pasado.¹⁶² Internamente los antecedentes más sobresalientes están contenidos

160 Baste recordar la inclusión del concepto amparo en el artículo octavo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de las Naciones Unidas que a la letra dice: Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.*, pág. 67.

161 Para un estudio del tema pueden consultarse los textos de Ignacio Burgoa, Arturo González Cosío, Fernando Arilla Bas, entre otros connotados juristas.

162 En la Constitución Federal de los Estados Unidos de América se tienen una serie de procedimientos para mantener la constitucionalidad, mismos que se pueden resumir en: 1) Interpretación constructiva de las leyes, adecuándolas a situaciones, económicas, sociales y políticas cambiantes. 2) Declaración de inconstitucionalidad: por violación del proceso legal cuando se ataca la libertad jurídica y económica, cuando se priva a la gente de propiedad o cuando se restringe la libertad de contratar. 3) Avisos y opinión, a través de informes oficiales que rinde la Suprema Corte, a petición de otro poder (generalmente el legislativo) respecto a la inconstitucionalidad de alguna ley. 4) Juicio declarativo, promovido por los particulares ante un juez, previamente a una situación contenciosa, para una

en la Ley Lares de 1853, en garantías diversas establecidas durante el segundo imperio, Constitución de 1857, artículo 101 y 102 y en la Constitución de 1917, en sus artículos 103 y 107, los cuales reconocen y regulan el juicio de amparo.

En ambas constituciones el juicio mencionado presenta su característica fundamental en tanto sistema de control constitucional y respeto a las garantías de los individuos. Actualmente la concepción del amparo recoge su sentido de defensa y protección, de hecho el gran diccionario enciclopédico ilustrado, define al amparo como el abrigo o defensa y la acción o efecto de amparar. Amparar proviene del latín *anteparare* que significa favorecer, proteger, a los débiles, o disponer las defensas de algo. Como protección, proviene de *emparamentum* (protección otorgada por los reyes a sus súbditos en la edad media y el absolutismo).

En la Constitución de la República, el amparo es prácticamente un sinónimo de protección y "es un medio de protección constitucional, ejercido por el órgano jurisdiccional, con el objeto de amparar al actor en los casos señalados en el artículo 103 constitucional, restituyéndole en el pleno goce de una garantía individual violada, estableciendo las cosas al Estado que guardaban antes de la violación, u obligando a una autoridad a respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija, mediante la anulación del acto violatorio".¹⁶³ Resumiendo, a través del amparo, se vigila la constitucionalidad y legalidad de los actos del poder público frente a los particulares.

Mencionado ya en otros puntos, se ha dicho que la norma suprema en cuanto a derecho es la Constitución. La supremacía es material y formal. Habrá que limitarse a la primera: "En la constitución yacen los presupuestos políticos esenciales del orden jurídico y derivan en dos consecuencias: el control de la constitucionalidad de las normas jurídicas y de los actos de autoridad, y la indelegabilidad de la competencia de los órganos de poder, ambas de capitalísima importancia para la fundamentación político-jurídica de los procesos constitucionales, entre ellos el amparo".¹⁶⁴

El tratadista Héctor Fix Zamudio distingue los alcances de la institución del amparo en los términos siguientes:

declaración judicial sobre la constitucionalidad o no de una ley. 5) Funcionamiento de los *writs*, los cuales son recursos extraordinarios presentados ante la Suprema Corte de Justicia por violaciones constitucionales. Ellos son: *writ of error*, *writ of certiorari*, *writ of mandamus*, *writ of prohibition*, *writ of injunction* y *writ of habeas corpus*. Tomado de González Cosío, Arturo. *El juicio de amparo*. Ed. Porrúa, México 1985, págs. 23 a 25.

163 Arilla Bas, Fernando. *El juicio de amparo*. Ed. Kratos, México: 1991, 4a. edición, pág. 17.

164 *Ibidem*, pág. 5.

- a) Como instrumento protector de la libertad personal, similar al *habeas corpus*;
- b) como el único medio para impugnar las leyes constitucionales, y entonces recibe el nombre de amparo contra leyes;
- c) como medio de impugnación de las resoluciones judiciales de todos los tribunales del país, tanto locales como federales, al que se ha denominado amparo judicial o casación, por su cercanía con el recurso de casación;
- d) como instrumento para impugnar las resoluciones o actos de las autoridades administrativas, cuando las mismas no pueden combatirse ante un tribunal administrativo, por lo que funciona este sector como un proceso contencioso-administrativo, y
- e) finalmente, a partir de las reformas a la legislación de amparo de febrero de 1963, se han introducido modalidades especiales para tutelar procesalmente a los campesinos sujetos a la reforma agraria... (esta última modalidad puede entrar en proceso de revisión merced a las recientes reformas al artículo 27 constitucional)¹⁶⁵.

Arturo González Cosío define al amparo "como un sistema de control constitucional que se ejercita ante un órgano jurisdiccional por vía de acción y que procede por las violaciones de parte de una autoridad, a través de leyes o actos que lesionen derechos fundamentales o invadan esferas locales o federales. Sus efectos son concretos y benefician exclusivamente al quejoso y no fundan precedente oponible en otro juicio".¹⁶⁶

El artículo 107 Constitucional habla del amparo, sus modalidades y procedencia o improcedencia, revisión, resoluciones, etcétera. Para efectos de este estudio se concretará, en lo posible, a la materia administrativa.

En la fracción primera y segunda del citado artículo, se dice que el amparo se seguirá siempre a instancia de la parte agraviada y su sentencia se ocupa sólo de individuos particulares, protegiéndolos únicamente sobre el caso que verse la queja.

En la fracción cuarta y quinta, inciso b), se aborda la procedencia del amparo en materia administrativa en resoluciones tomadas que causen agravio no reparable mediante algún recurso legal existente, en estos casos no es

165 Fix Zamudio, Héctor. "Seminario sobre la acción de las autoridades nacionales en la protección de los derechos civiles y políticos". En: *La protección internacional de los derechos del hombre...*, op. cit., págs. 55 y 56.

166 González Cosío, Arturo *El juicio de amparo*, op. cit., pág. 231.

necesario agotar todos los recursos de defensa para suspender el acto reclamado y únicamente con cubrir los requisitos establecidos en la ley reglamentaria del juicio de amparo se podrá decretar su suspensión.

Por su parte, la fracción séptima hace referencia a terceras personas afectadas en amparos contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido éste. La fracción octava, inciso a) y e) describen los casos en que procede la revisión de sentencias. Ante esta situación, las sentencias de los jueces de distrito pueden ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el supuesto de violaciones directas a la Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 Constitucional y reglamentos de leyes locales, expedidos por los gobernadores de las entidades federativas y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad y, en amparo administrativo, cuando la autoridad responsable sea federal, con las limitaciones de competencias que establezca la ley.

Un análisis más detallado del juicio de amparo permite ver sus alcances y limitaciones en la defensa de los particulares frente al poder público.

En todo juicio de amparo intervienen cinco elementos y, en algunos casos seis, de tal forma que se pueden listar de la siguiente manera: una violación constitucional que se hace valer ante un juez y un tribunal competente; una ley o acto reclamado; una autoridad responsable; una parte agraviada o que presenta una queja; una persona del ministerio público federal y, en su caso, un tercero perjudicado.

Como se puede apreciar, de las diferentes fracciones del artículo 107 constitucional mencionadas surgen los elementos descritos, resaltando que el juicio de amparo se lleva a cabo a petición de la parte afectada, de manera individual o por un caso específico. El tiempo es un factor adicional a considerar para promover el juicio de amparo, puesto que la ley reglamentaria del mismo señala un límite de tiempo una vez que se han agotado todos los recursos legales ordinarios.

La doctrina jurídica divide al amparo en directo e indirecto, el primero se lleva a cabo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito, contra sentencias definitivas de tribunales judiciales y administrativos. (En el área administrativa sólo existen sentencias definitivas en materia de amparo, las cuales deben resolver totalmente una controversia). En este tipo de amparo se cuidan y vigilan las violaciones a los procedimientos cuando afectan al particular y estos tienen un peso específico en las resoluciones y resultados del juicio. Se interpone ante los jueces de distrito y generalmente es por violaciones de autoridades legislativas y ejecutivas o administrativas, con el fin de recomponer alguna situación que afecte a un particular. Cabe mencionar que este tipo de amparo tiene la posibilidad de ser revisado por los tribunales

colegiados de circuito y por la Suprema Corte de Justicia, siempre y cuando la parte afectada lo solicite.

En una secuencia lógica del juicio de amparo se tienen en primera instancia las partes necesarias para su concreción, mismas que ya han sido expuestas con anterioridad. Dentro de esta secuencia se tiene que considerar también su procedencia o improcedencia, sentencias, resoluciones y el recurso de revisión. De una manera un tanto genérica y superficial se aborda cada una de estas partes dentro del proceso del juicio de amparo.

Los particulares pueden proceder a ampararse contra todos los actos de autoridad administrativa, solicitando el amparo contra la autoridad que ordena y la que ejecuta.

De acuerdo con los requisitos del acto jurídico, no puede sustentarse una acción sin que la autoridad deje de cumplir o se aleje de sus capacidades legales, por lo que el ejercicio de la discrecionalidad que se distancie del derecho debería ser sujeto de penalizaciones judiciales, aun y cuando el particular pretendiere no iniciar acción alguna por este desvío, también en el propio acto jurídico, los requisitos de forma son necesarísimos para investir adecuadamente los procedimientos y reunir los requisitos y pruebas necesarias que le den legalidad al acto. En consecuencia, la omisión de ciertas formas por parte de autoridad administrativa debiera ser también motivo de una penalización. De hecho este incumplimiento puede motivar de pleno derecho la nulidad del acto al no haberse cumplido dichos requisitos de forma.

En concordancia con Ignacio Burgoa la improcedencia del juicio de amparo es la imposibilidad legal de ejercer la acción de amparo, por no reunir los elementos que la hacen posible en términos jurídicos o por llevar a cabo otro juicio procesal que persigue los mismos efectos de proteger a la parte agraviada. La improcedencia surge en los siguientes casos:

- Por índole de autoridad. El juicio de amparo es improcedente contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en, tanto máximo tribunal federal.
- En materia política. En lo referente a resoluciones y declaraciones en materia de elecciones y en elección, suspensión o remoción de funcionarios dictadas por el poder legislativo en el ámbito federal y estatal cuando están facultados para ello. En esta parte se habla del individuo en el ejercicio de uno de sus derechos políticos como es la elección de sus gobernantes.
- Por litispendencia. En el sentido de que se trate de amparar un individuo contra leyes o actos que ya son materia de otro juicio de amparo pendiente

de resolución o en revisión, y sea el mismo quejoso el que lo promueva ante las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aun en el supuesto de violaciones constitucionales diversas.

- Por razón de cosa juzgada. O sea contra leyes y actos que hayan sido juzgados en otro juicio de amparo anterior.
- Por ausencia de agravio personal y directo. En las leyes que por su sola expedición no causen perjuicios al quejoso y requieran un acto de autoridad posterior que lesione a algún individuo. En tal caso la sola expedición de la ley no es motivo de amparo de un individuo.
- Por razón de irreparabilidad del acto reclamado. Sobre todo en cuestiones materiales y cuando el acto ha sido consumado, siendo imposible restablecer las cosas a la situación que se encontraban antes de llevar a cabo el acto.
- Por cesación de los efectos del acto reclamado o ausencia de los efectos del mismo. Si la violación del acto reclamado deja de existir el amparo es improcedente ya se porque se reparó el daño o por desaparecer la violación.
- Por consentimiento tácito o expreso del acto reclamado. Por parte del agraviado puede darse un consentimiento escrito, verbal o por manifestaciones de voluntad que consientan el efectuar un acto. En este sentido la única forma comprobable es la escrita, siendo muy difícil demostrar los demás tipos de consentimiento en el supuesto de un agravio en perjuicio del quejoso.
- Por violación al principio de definitividad. En materia judicial y administrativa en tanto existan medios legales ordinarios para hacer valer los derechos de los afectados y restituir el agravio.
- Por disposición legal. Permite la posibilidad de que cualquier disposición legal estime improcedente la acción de amparo, principio debatido y criticado por Ignacio Burgoa al considerarlo inconstitucional por restringir y denegar la procedencia del juicio de amparo e infringir el artículo 103 constitucional, el cual consagra la procedencia de la acción del amparo por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales o produzcan una contraversión al régimen federativo.¹⁶⁷

Conforme a la ley de amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 73, fracción XV dice lo siguiente: "El amparo en materia administrativa no procede en los

167 Para un tratamiento más completo de la improcedencia del juicio de amparo consúltese a Burgoa, Ignacio. *El juicio de amparo*. Ed Porrúa, México: 1983, págs. 455 a 497.

casos en que las leyes ordinarias establezcan contra el acto reclamado recursos o medios ordinarios para reparar los agravios que se estimen cometidos; pero para ello es necesario que esos procedimientos pueda utilizarlos el afectado, de manera que cuando el que solicita el amparo es un tercero extraño al procedimiento que no tiene a su disposición aquellos medios o recursos, el juicio de garantías es desde luego procedente".¹⁶⁸

Las sentencias atendiendo a su contenido regularmente son las siguientes: cuando una instancia atiende a hechos o situaciones que se derivan de un procedimiento y no solucionan la inconstitucionalidad reclamada por el afectado, este acto procesal, en términos jurídicos es llamado sobreseimiento; de protección, cuando procede el amparo y se protege al individuo quejoso; de no tutela jurídica, cuando se niega el amparo por ser improcedente, de acuerdo a los diferentes supuestos mencionados con anterioridad en materia de improcedencia del amparo, y compuestas, conformadas por un sobreseimiento, por una parte, y la negación del amparo por la otra.¹⁶⁹

Siguiendo con el orden lógico del estudio y análisis del amparo se tienen las resoluciones. Estas pueden ser definitivas cuando son dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o bien cuando resuelven incidentes en el sentido de nulificar un acto o bien ciertas actuaciones en beneficio del amparado; suspensión de un acto reclamado que afecte a un quejoso y la competencia referida a los órganos que tienen facultades en la materia y pueden ser tanto jurídicas como administrativas, o bien una combinación de ambas.

En el segundo caso mencionado, su improcedencia es de vital importancia debido a que impide la irreparable ejecución de un acto, y como se analizó en el caso de improcedencia, en el hecho de la imposibilidad de reparar un daño, si el juicio de amparo no procede, en este sentido, este problema haría perder la finalidad del amparo mismo. La suspensión evita daños y perjuicios de una reparación difícil si no es que imposible para el afectado, o bien evita poner en peligro la vida o integridad física del individuo, la privación de bienes agrarios, como son los ejidos y "los que por su naturaleza, al consumarse, hacen imposible la restitución de los derechos reclamados por el quejoso",¹⁷⁰ en sus modalidades de suspensión ordinaria y de oficio respectivamente.

Finalmente, en cuanto a las resoluciones o sentencias tomadas en un juicio de amparo proceden tres recursos esenciales por parte del particular:

168 *Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1936. Texto revisado y puesto al día con las reformas publicadas en la misma fuente el 5 de enero de 1988.

169 Arturo González Cosío dedica dos capítulos de su libro sobre el juicio de amparo a las sentencias en la materia. *op. cit.*, págs. 124 a 157.

170 González Cosío, Arturo. *op. cit.*, pág. 235.

1. De revisión, el cual procede a su vez, en cinco casos específicos:

“a) Contra el auto que desecha la demanda de amparo indirecto o la considera no interpuesta; b) En el caso de que sea concedida o negada la suspensión definitiva; c) Cuando se tenga por desistido al quejoso o se dicte acto de sobreseimiento; d) Contra las sentencias de los jueces de distrito o del superior del tribunal responsable (art. 37 de la L. A.) dictadas en la audiencia constitucional; e) Contra las resoluciones de los Tribunales Colegiados que decidan sobre la interpretación de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto constitucional, siempre que dicha decisión o interpretación no estén fundadas en la Jurisprudencia de la Corte.”¹⁷¹

2. De queja, contra autoridades responsables, contra resoluciones de jueces y tribunales respecto de quejas interpuestas ante ellos y “contra jueces de Distrito o superiores del Tribunal responsable: al admitir demandas notoriamente improcedentes, al resolver ciertos incidentes (arts. 105, último párrafo y 129 de la L. A.), al conceder o negar la suspensión provisional y, finalmente, al dictar cualquier resolución cuya naturaleza trascendental y grave pueda dañar o perjudicar irreparablemente a alguna de las partes”.¹⁷²
3. De reclamación, el cual procede contra acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia y por alguno de los presidentes de las Salas de la Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Analizando el artículo 107 y lo descrito con anterioridad, puede decirse que el amparo arregla violaciones constitucionales a través del poder judicial federal con el fin de obligar a la autoridad responsable a reparar esa violación. De hecho el amparo se lleva a cabo contra un acto de autoridad que puede ser legislativo, jurisdiccional y administrativo. Por tanto, no se juzga el poder público puesto que no puede ser sujeto a un proceso judicial, más bien se procesa un acto ejecutado por un funcionario o una autoridad.

Si bien el juicio de amparo es una gran aportación en materia de protección individual frente al Estado, su ejercicio es a posteriori, una vez que se ha afectado a un individuo. Por su parte los derechos administrativos que aquí se han delineado, se ejercen sobre todo en el momento mismo de la acción, en muchas ocasiones, se pretende que puedan ser ejercidos con anterioridad al hecho.

171 *Ibidem*, pág. 233.

172 *Ibidem*, pág. 234.

Gabino Fraga comenta acerca del juicio de amparo que “ha sido en múltiples ocasiones un remedio eficaz para garantizar la legalidad de los actos administrativos”,¹⁷³ sin embargo es necesario hacerle algunas modificaciones para que sirva a los administrados en la defensa de sus derechos y a la administración en el cumplimiento adecuado de sus funciones. Adicionalmente Arturo González Cosío argumenta, en torno al juicio de amparo, la necesidad de afrontar problemas que aún presenta este recurso, los cuales se resumen en lo siguiente:

- “1° El rezago sigue impidiendo el funcionamiento expedito de los tribunales federales.
- 2° El incontenible avance de la garantía de legalidad, en la práctica menoscaba la protección de la constitucionalidad propiamente dicha.
- 3° El abuso del amparo, utilizado como subterfugio procesal, casi lo ha convertido en un simple medio para evadir el cumplimiento de las leyes y para obstaculizar la acción administrativa y judicial.
- 4° El amparo, en su estructura actual, no satisface ciertas necesidades de la vida contemporánea que requiere recursos adecuados de defensa de los derechos de los particulares, en asuntos aparentemente de poca importancia pero de gran repercusión en la vida cotidiana. Por ejemplo, el reclamo de eficacia en la prestación de los cometidos del poder público no sólo en los cometidos esenciales y “servicios públicos” en sentido estricto, sino igualmente en los cometidos sociales y en los cometidos industriales y mercantiles o en la exigencia de responsabilidades que de ellos se puedan derivar.”¹⁷⁴

Como se puede apreciar, en ambos autores se hace manifiesta la necesidad de un cambio en el juicio de amparo a fin de actualizarlo y adecuarlo a las circunstancias vividas en el país en nuestros días. Cabe agregar que los individuos en el ejercicio de sus derechos administrativos y en el efectivo cumplimiento de éstos, tendrían una menor necesidad de utilizar el juicio de amparo, por lo menos en materia administrativa si cuenta con otros recursos para ejercer sus derechos. En este sentido se propone crear más y mejores instrumentos en la defensa legal de los derechos de los individuos.

Aunado a la necesidad de cambiar y actualizar el juicio de amparo, podría sugerirse la defensa de individuos y de grupos, en tanto que en la actualidad el amparo defiende a individuos particulares. En diversos países, y México no es la excepción, los grupos toman una gran relevancia dentro del concierto de la

173 Fraga, Gabino. *op. cit.*, págs. 460 a 461.

174 González Cosío, Arturo. *op. cit.*, págs 235 y 236.

sociedad en su conjunto. Estos tienden a conformarse por similitud de intereses, por cercanía territorial, por conocimientos afines, etcétera y su actuar se desarrolla no como la suma de individuos, sino como un grupo total. Ante esta avasalladora circunstancia, es posible que en un futuro cercano el juicio de amparo pueda modificarse y abarcar en su protección a grupos y no únicamente a individuos aislados.

El amparo como instrumento para revisar las resoluciones o actos de las autoridades administrativas, es el que interesa destacar. Las procuradurías y tribunales administrativos actúan como entidades de primera instancia en la resolución de conflictos administrativos, por consiguiente, la conclusión que puede darse en este punto es que, los derechos administrativos con respecto al amparo, deben agotar instancias preliminares de carácter más específico y afín, que los valide y proteja. En consecuencia, el amparo debe ser el último recurso para defensa de esos derechos.