

**AMPARO DIRECTO ADMINISTRATIVO
1060/2008.**

**QUEJOSO:
RAÚL NEGRETE RODRÍGUEZ.**

MAGISTRADO RELATOR: LIC. JUAN GARCÍA OROZCO.
SECRETARIO: LIC. VÍCTOR RUIZ CONTRERAS.

Morelia, Michoacán. Acuerdo del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, correspondiente al dos de julio de dos mil nueve.

V I S T O S; para resolver los autos del amparo directo administrativo número **1060/2008**; y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Por escrito presentado el ocho de diciembre de dos mil ocho, por conducto de la autoridad responsable y ante el Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito en turno, el quejoso Raúl Negrete Rodríguez, por conducto de su autorizado Gumersindo García Morelos, promovió demanda de amparo directo en contra de la autoridad y por el acto que a continuación se transcriben:

"AUTORIDAD RESPONSABLE:

Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán. Con domicilio en la calle Mariano Arista 300-Altos, Colonia Chapultepec Oriente de esta Capital.

ACTO RECLAMADO: *Auto de fecha treinta 30 de octubre de dos mil ocho 2008."*

SEGUNDO. El quejoso a través de su autorizado, señaló como garantías violadas las contenidas en los artículos 14, 16 y 20, apartado B, fracción I-A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin narrar antecedentes de su demanda.

TERCERO. En escrito presentado el cuatro de julio de dos mil ocho, ante el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán, Raúl Negrete Rodríguez, presentó demanda de nulidad en contra de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito, Secretaría de Finanzas y Administración y del Gobernador, todas del Estado de Michoacán, de quienes reclamó: los siguiente:

"De la primera autoridad:

- 1. La imposición de multa por la cantidad de treinta pesos \$30.00 moneda nacional impuesta por la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Estado, de fecha trece 13 de junio de 2008. Documento que exhibo en original como anexo 1.*
- 2. La detención arbitraria de fecha 13 de junio de 2008 (véase anexo 2).*
- 3. El registro de la detención en la lista de los arrestados que se lleva en Barandilla (véase anexo 2).*

De la segunda autoridad:

El cobro de la multa ya citada. Documento que exhibo en original como anexo 1.

De la tercera:

La omisión 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."

Los hechos y conceptos de impugnación de su demanda, se dan aquí por reproducidos por resultar innecesaria su transcripción.

El Magistrado Instructor de la Segunda Ponencia del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán, en proveído de nueve de julio del año anterior, requirió al promoverte para que exhibiera copia legible de su escrito de demanda; lo cual cumplió en escrito que presentó el once de julio del año indicado.

En diverso proveído de dieciséis de julio de la anualidad mencionada, el magistrado aludido tuvo cumplido el requerimiento y al considerar que los actos impugnados y las autoridades demandadas eran las mismas que las señaladas en anterior juicio de nulidad JA-188/2008-, turnado a la tercera ponencia del propio tribunal, promovido por SINUÉ CHÁVEZ SANDOVAL, ordenó tramitar de oficio la acumulación del expediente reciente al antiguo; y fue después de que el representante legal de dicha persona argumentó la existencia de la violación procesal que hizo consistir en que no se le notificó el procedimiento de acumulación y la omisión en resolverle las providencias cautelares que solicitó

en los escritos de demanda, que la magistrada instructora de la Tercera Ponencia del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán, que en auto de veinticinco de agosto de dos mil ocho, decretó continuar el trámite del juicio administrativo ante ella instaurado, hasta en tanto se hiciera pronunciamiento respecto a la acumulación de autos.

En proveído de la misma fecha, el magistrado instructor de la Segunda Ponencia del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán, tuvo por recibido oficio en el cual se le transcribió el proveído de la susodicha magistrada; y así fue que, después de considerar que el promoverte Raúl Negrete Rodríguez cumplió con el requerimiento que le hizo, determinó que en el caso concreto se actualizaban las causales de improcedencia previstas en los artículos 2, segundo párrafo, en relación con el 205, fracción X, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, ya que los actos impugnados tenían su origen en actos de seguridad pública; por tanto, que

estaban excluidos de regulación en el Código de Justicia Administrativa de Michoacán y, como consecuencia, de la competencia del tribunal.

CUARTO. En contra de esta resolución, Gumesindo García Morelos, en cuanto autorizado por Raúl Negrete Rodríguez, interpuso recurso de reconsideración ante el Magistrado de la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, el cual se resolvió el treinta de octubre de dos mil ocho, confirmando el acuerdo impugnado, conforme a los puntos resolutivos siguientes:

***"PRIMERO.-** Este órgano jurisdiccional es competente para conocer y resolver el presente recurso de reconsideración.*

***SEGUNDO.-** Los agravios que hizo valer el recurrente, son inoperantes en parte e infundados en otra.*

***TERCERO.-** En consecuencia, se confirma el auto recurrido.*

NOTIFÍQUESE personalmente al actor y...".

QUINTO. Inconforme con la anterior sentencia, Raúl Negrete Rodríguez, por conducto de su autorizado, presentó demanda de garantías, ante el

Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, correspondiéndole, por razón de turno, a este Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo, y lo admitió por acuerdo de Presidencia el veintidós de diciembre de dos mil ocho.

Se dio la intervención que legalmente le compete al Agente del Ministerio Público Federal de la adscripción, quien se abstuvo de formular pedimento en el presente asunto.

Finalmente, el treinta de diciembre citado, se turnaron los autos al magistrado relator en los términos y para los efectos del artículo 184, fracción I, de la Ley de Amparo; y,

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO. Este Primer Tribunal Colegiado es competente para conocer del presente juicio de amparo directo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción V, inciso b), de la Constitución Federal, en relación con los artículos 166 y 179 de la Ley de Amparo; y, 37, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como a los referidos acuerdos 39/2007 y 61/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativos

a la fecha de inicio de especialización, nueva denominación y competencia de los Tribunales Colegiados del Décimo Primer Circuito, con residencia en Morelia, Michoacán, así como a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos, así como a la fecha de inicio dieciséis de noviembre de dos mil ocho, de especialización de los Tribunales Colegiados del Décimo Primer Circuito, con residencia en el mismo Estado y sede; por tratarse de juicio de amparo directo en el que se reclama sentencia definitiva de un procedimiento administrativo pronunciada por el Magistrado de la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, que comprende el circuito de este tribunal colegiado.

SEGUNDO.- El acto reclamado es cierto, así se desprende del informe justificado rendido por la autoridad señalada como responsable y del expediente remitido; la parte tercero perjudicada fue debidamente emplazada a juicio; y mediante escrito consultable a foja veintinueve, Mario Bautista Ramírez, como Director de Seguridad Pública de Michoacán, formuló alegatos, en términos de lo dispuesto en el artículo 180 de la Ley de Amparo.

TERCERO.- La resolución que se reclama en este juicio de garantías, se fundamentó en las consideraciones siguientes:

“... CUARTO.- Los agravios son inoperantes en parte e infundados en otra.

El estudio de los motivos de inconformidad se hará en un orden distinto al señalado por el recurrente.

En efecto, el recurrente en el apartado que identifica como 7.2, hizo valer agravios en el sentido de que el auto recurrido es incongruente, ya que resolvió puntos que no fueron pedidos y deja de manifiesto la falta de atención a las pretensiones, porque en el apartado VIII de la demanda, la pretensión identificada con el número 2, es relativa a una condena pecuniaria y en ningún momento respecto de que el tribunal obligue a la autoridad a expedir reglamentos, sino que le determine la responsabilidad por irregularidad administrativa por la inobservancia del artículo 2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, lo que se traduce en una omisión administrativa susceptible de control jurisdiccional conforme a la fracción X del artículo 154 del Código de Justicia Administrativa.

Lo anterior es infundado.

Para considerarlo de esa manera, es necesario señalar que Raúl Negrete Rodríguez, en la demanda

impugnó, los siguientes actos y por las autoridades demandadas que a continuación se mencionan:

II.- Acto o resolución impugnada:

De la primera autoridad:

1.- La imposición de la multa por la cantidad de treinta pesos \$30.00 moneda nacional impuesta por la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Estado, de fecha trece 13 de junio de 2008. Documento que exhibo en original como anexo 1.

2.- La detención arbitraria de fecha trece 13 de junio de 2008 (véase anexo 2).

3.- El registro de la detención en la lista de los arrestados que se lleva en Barandilla (véase anexo 2).

De la segunda autoridad:

El cobro de la multa ya citada. Documento que exhibo en original como anexo 1.

De la tercera:

La omisión 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.

III.- Autoridades Demandadas:

1.- Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de Michoacán, con domicilio conocido en esta ciudad Capital. Con domicilio en Periférico

Independencia número 5000, Colonia Sentimientos de la Nación de esta ciudad Capital.

2.- Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Michoacán. Con domicilio en Calzada Ventura Puente número 112, Colonia Chapultepec Norte, de esta ciudad.

3.- Gobernador del Estado de Michoacán. Con domicilio en Avenida Madero Poniente 63, Centro, de esta ciudad Capital.

Asimismo, en el apartado VIII de la demanda, manifestó lo siguiente:

‘... VIII.- Pretensión Procesal:

...

2.- Pretensión de condena por la cantidad de trescientos mil pesos \$300,000.00, moneda nacional, respecto de la tercera autoridad por omisión del artículo 60 de la fracción IV de la Constitución Política del Estado de Michoacán, repercutiendo de manera negativa en la aplicación administrativa de los artículos 7.5, 8.1, y 8.2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.’

Precisado lo anterior, es de señalar que la circunstancia de que en el acuerdo recurrido se hubiera tenido como acto impugnado por parte del recurrente ‘... la omisión 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...'; no lo torna incongruente porque se hizo el pronunciamiento en relación a un acto señalado como impugnado en la demanda.

Por tanto, si la incongruencia que alega el recurrente la sustenta en el pronunciamiento de un acto que -dijo- no impugnó en la demanda, resulta que tal agravio parte de una premisa equivocada, porque como ya se señaló, el magistrado instructor al emitir el acuerdo recurrido hizo pronunciamiento expreso en cuanto a un acto (omisión de expedir reglamentos), cuya nulidad se pretende en el juicio administrativo y que de manera autónoma así lo refirió el recurrente en la demanda en el capítulo II, relativo al acto o resolución impugnada, de ahí lo infundado del agravio.

Continúa el recurrente en el apartado 7.2, señalando que le causa agravio el auto impugnado:

a).- Por la falta de aplicación del artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo; que de manera indebida sostiene que este tribunal carece de competencia para el control constitucional local, lo cual se desprende de la remisión que hace la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y considera que resulta improcedente su invocación, pues las leyes y reglamento poseen naturaleza distinta, misma

que ni siquiera 'es puntualizada por la recurrida', lo que produce una ausencia de motivación e impide conocer las razones de sus conclusiones.

b).- Que es improcedente el precedente de la Quinta Época, pues se limita a reproducirlo sin razonamiento alguno, reiterando la violación al 'principio de fundar y motivar', sin determinar las causas precisas de su actuar.

c).- Que el magistrado instructor pasó por desapercibido (sic) el desarrollo estatal del Derecho Procesal Constitucional Mexicano, en el cual se han desarrollado controles constitucionales locales, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido la posibilidad para ello, aportando pruebas definidoras, por lo que resultan violaciones a las garantías del debido proceso (artículo 8.1 del Pacto de San José), así como a los artículos 14 y 17 Constitucionales que forman del control de legalidad, lo que implica sujetarse a las formalidades procesales.

d).- Que se propicia la impunidad de los actos irregulares de la prestación del servicio público, ya que el artículo 113 Constitucional, no queda a la voluntad del legislador y es de aplicación directa por los tribunales administrativos, de lo contrario, los principios generales del derecho constituyen fuente

jurídica conforme al artículo 14 de la Constitución Federal, serían letra muerta.

Lo anterior, es infundado en parte, así como inoperante en otra.

En efecto, en los incisos a) y c), el motivo de la inconformidad es relativo a evidenciar que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, está facultado y tiene competencia para realizar el control constitucional local a la luz de lo sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en esa medida habrá de analizarse el agravio, el cual es infundado.

Es así, porque el Tribunal de lo Contencioso Administrativo carece de competencia para llevar a cabo el control constitucional de las leyes locales o normas generales abstractas emitidas por las autoridades Estatales o Municipales.

En efecto, este tribunal no puede pronunciarse sobre los vicios de constitucionalidad que en la demanda respectiva se atribuyan a una norma general, pues implicaría verificar si lo previsto en ésta se apega a lo establecido en un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual constituye una facultad reservada a los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Por tanto, este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, carece de competencia para pronunciarse

respecto del planteamiento relativo al proceso legislativo que den origen a las normas o instrucciones generales y abstractas, infringe los preceptos de la Constitución Federal, o viola las garantías individuales previstas en los artículos 14 y 17 Constitucionales, como se propone en los agravios.

Al respecto es aplicable, por analogía, la jurisprudencia número 2ª./J. 109/2004, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XX, Septiembre de 2004, Novena Época, página 219, de rubro y texto siguientes:

‘CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE LOS VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD QUE EN LA DEMANDA RESPECTIVA SE ATRIBUYAN A UNA REGLA GENERAL ADMINISTRATIVA.- Conforme a la tesis jurisprudencial P./J. 74/99, emitida por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 5, con el rubro: **"CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO**

133 DE LA CONSTITUCIÓN.", el control de la constitucionalidad directa de lo dispuesto en una regla general administrativa, en tanto implica verificar si lo previsto en ésta se apega a lo establecido en un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye una facultad que se encuentra reservada a los órganos del Poder Judicial de la Federación. En consecuencia, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es incompetente para pronunciarse respecto del planteamiento relativo a que lo previsto en una disposición de esa naturaleza vulnera las garantías de seguridad jurídica o de audiencia, o bien, el principio de legalidad tributaria.'.

Es de señalar que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, únicamente tiene competencia para pronunciarse **sobre los vicios de legalidad** que en la demanda se atribuyan a las normas o instrucciones generales y abstractas, aspecto que no se refiere el recurrente en los agravios, lo que impide que se haga mayor análisis al respecto.

En relación a lo anterior, es aplicable la jurisprudencia número 2ª./J. 108/2004, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,

Novena Época, Tomo XX, Septiembre de 2004, página 220, que establece:

‘CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE PRONUNCIARSE SOBRE LOS VICIOS DE LEGALIDAD QUE EN LA DEMANDA RESPECTIVA SE ATRIBUYAN A LAS REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS APLICADAS EN PERJUICIO DEL ACTOR EN LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNADA EN FORMA DESTACADA.-

Si bien es cierto que el citado Tribunal sólo tiene competencia expresa para conocer de los juicios promovidos contra las resoluciones definitivas mencionadas en el artículo 11 de la ley orgánica que lo regula, también lo es que conforme al diverso 202, fracción IX, del Código Fiscal de la Federación, el juicio contencioso administrativo es improcedente contra ordenamientos que establezcan normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente, lo que procesalmente implica que la legalidad de ese tipo de actos -disposiciones de observancia general inferiores a los reglamentos del Presidente de la República- sí puede ser materia de análisis de la sentencia que se emita en un juicio de esa índole, cuando el gobernado que lo promueve sufrió en su perjuicio la aplicación concreta de

aquéllos, ya sea en la resolución definitiva impugnada o en el procedimiento que le precedió, conclusión que atiende a la garantía de justicia pronta y completa contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que, además, se basa en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la propia Norma Fundamental, conforme al cual la finalidad del establecimiento de ese Tribunal fue dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública federal, siempre y cuando los vicios que se atribuyan a dichas reglas sean de legalidad, es decir, impliquen confrontarlas con alguna norma superior a ellas pero inferior a la Constitución Federal. En ese tenor, la circunstancia de que una regla general administrativa no pueda ser impugnada en forma destacada en un juicio contencioso administrativo, sólo implica que en la demanda que se enderece en contra de la resolución en la que fue aplicada no sea factible señalarla como resolución impugnada, ni al órgano del Estado que la emitió como autoridad demandada, por lo que en dicho escrito el actor se limitará a plasmar los conceptos de impugnación en los que desarrolle los argumentos para demostrar por qué la respectiva regla general no se emitió con apego a lo dispuesto en el acto formalmente legislativo o formalmente reglamentario -cláusula habilitante- que regula su expedición, y el referido

Tribunal se limitará a estudiar esos conceptos en la parte considerativa de su sentencia por lo que, en caso de resultar fundados, precisará en qué términos afectan la validez de la resolución impugnada en forma destacada, sin que la ilegalidad de la regla general respectiva se refleje en los puntos resolutivos del fallo correspondiente.’.

A mayor abundamiento, es menester precisar que las jurisprudencias números 108/2004 y 109/2004 invocadas en los párrafos que anteceden, derivan de la ejecutoria que emitió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 84/2001-SS, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y otros, y el Primero en Materia Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito y otros, la cual en relación al tema que nos ocupa, en lo conducente, determinó lo siguiente:

‘... NOVENO.- Resuelto el segundo punto de contradicción materia del presente asunto, debe abordarse el tercero de ellos, el cual consiste en determinar si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, está legalmente facultado para analizar la validez de reglas generales administrativas.

...

Ahora bien, con el fin de estar en aptitud de abordar este punto de oposición de criterios, debe comenzar por señalarse que la constitucionalidad o validez de una regla general administrativa, dada su especial naturaleza, se puede analizar al tenor de lo dispuesto en la Constitución General de la República o bien, confrontando su texto con lo dispuesto en un ordenamiento a esa norma fundamental pero que, por la naturaleza de la potestad normativa cuyo ejercicio la generó, se ubica por encima de una regla general administrativa, como puede ser el caso del acto formalmente legislativo o formalmente reglamentario que habilita la emisión de ésta.

*Entonces, **abordar el estudio de constitucionalidad o validez de una regla general administrativa** puede implicar un estudio propiamente dicho de constitucionalidad, donde la posible transgresión a la Norma Fundamental será directa, **o bien, un análisis de legalidad, en donde la posible violación a la Constitución General de la República se dará en vía de consecuencia, en forma indirecta.***

...

A diferencia de lo anterior, si el control indirecto de la constitucionalidad de una regla general administrativa, entendido como un mero control de la legalidad, no implica que el órgano que conozca del mismo, ejerza atribuciones

reservadas constitucionalmente a determinados órganos del Poder Judicial de la Federación, debe estimarse que no existe el impedimento constitucional antes referido para reconocerle al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa competencia para pronunciarse sobre la legalidad de una regla general administrativa; sin embargo, para arribar a una conclusión sobre si legalmente está dotado de tal atribución, es necesario analizar el contexto legal que rige la competencia de ese tribunal administrativo e, incluso, la de los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Para tal fin, debe atenderse a lo previsto en los artículos 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y 202, fracción IX, 208 y 238 del Código Fiscal de la Federación, los cuales disponen:

...

De la interpretación sistemática de los preceptos antes transcritos se advierte que el legislador estableció en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa los actos cuya validez puede impugnarse en un juicio contencioso administrativo, y si bien, en la gran mayoría de las fracciones de ese numeral no se establece la posibilidad de impugnar disposiciones de

*observancia general, ello no obsta para reconocer que actualmente existe un supuesto de competencia en el que expresamente se reconoce la posibilidad de controvertir en forma destacada actos de esa naturaleza y que, además, conforme al sistema que rige la procedencia de ese juicio así como los vicios que pueden atribuirse a las resoluciones definitivas que son impugnables mediante él, **los gobernados sí pueden plantear en un juicio contencioso administrativo la ilegalidad de las disposiciones de observancia general, inferiores a un reglamento del Presidente de la República, cuando éstas se aplican en su perjuicio en la resolución expresamente impugnable o en el procedimiento que le precedió.***

En efecto, por principio, cabe señalar que conforme a lo dispuesto en la fracción XI del artículo 11 de la Ley Orgánica antes transcrita, en el juicio contencioso administrativo pueden impugnarse las resoluciones que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, numeral este último que en cuya fracción V establece que procede el recurso de revocación en contra de las resoluciones ‘que determinen cuotas compensatorias definitivas’, debiendo señalarse que tales resoluciones conllevan la emisión de disposiciones de observancia general,

tal como lo reconoce la tesis de esta Segunda Sala que lleva por rubro, texto y datos de identificación:

‘CUOTAS COMPENSATORIAS. LA FACULTAD DEL TITULAR DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (ACTUALMENTE SECRETARÍA DE ECONOMÍA) PARA IMPONERLAS, NO IMPLICA LA CREACIÓN DE UNA PRESTACIÓN PATRIMONIAL DE ESA NATURALEZA, PUES LA HIPÓTESIS DE HECHO QUE AL SER REALIZADA POR LOS GOBERNADOS PROVOCARÁ LA RESPECTIVA OBLIGACIÓN DE PAGO, SURGE CUANDO LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA CORRESPONDIENTE EJERCE LA ATRIBUCIÓN CONFERIDA (CONTEXTO NORMATIVO VIGENTE HASTA EL 27 DE JULIO DE 1993).- Al facultar la

Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior al titular de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Economía), para crear cuotas compensatorias provisionales o definitivas, se limita a conferirle la potestad para que, una vez acreditados un cúmulo de hechos relacionados con la importación de mercancías bajo condiciones de discriminación de precios y desarrollado un procedimiento en el que escuche a los afectados, pueda emitir una

disposición de observancia general conforme a la cual los gobernados que a partir de su entrada en vigor realicen la importación de una mercancía, originaria de una nación o de una o más empresas, deban realizar el pago de una prestación patrimonial de carácter público, sin que ello implique que en el propio ordenamiento legal se establezca una específica prestación patrimonial a cargo de los gobernados, ni la previsión de una conducta cuya realización provocará la obligación del pago respectivo. En tal virtud, hasta en tanto no se haya emitido la resolución administrativa en la que se precise que la importación de una determinada mercancía proveniente de una nación o grupo de empresas, dará lugar al pago de una específica cuota compensatoria, las importaciones correspondientes no generarán la obligación de pago de esta última, sin que ello sea consecuencia de que la autoridad no haya advertido la conducta respectiva, sino en razón de que en ese momento jurídicamente no se ha establecido un supuesto de hecho cuya realización genere el pago de una cuota compensatoria, pues solamente cuando la autoridad administrativa valora los elementos respectivos y establece una prestación patrimonial de esta naturaleza, los gobernados que con posterioridad se ubiquen en la respectiva hipótesis de hecho deberán realizar su pago.'

(Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, agosto de 2001. Tesis: 2a. CXXI/2001. Página: 219).

...

*Por otra parte, si bien es cierto que el referido tribunal sólo tiene competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican en el artículo 11 de su ley orgánica, también es cierto que conforme a lo dispuesto en el artículo 202, fracción IX, del Código Fiscal de la Federación, **el juicio contencioso administrativo es improcedente contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente,** lo que procesalmente implica que la validez de ese tipo de actos, las disposiciones de observancia general, sí puede ser materia de análisis de la sentencia emitida en un juicio de esa índole, cuando el gobernado que lo promueve, ya sea en la resolución definitiva impugnada o en el procedimiento que le precedió, sufrió en su perjuicio la aplicación concreta de aquéllas.*

...

En esos términos, si conforme a lo dispuesto en el contexto legal que rige las atribuciones del referido

tribunal, por una parte, únicamente pueden impugnarse como actos destacados las resoluciones definitivas a que se refiere el artículo 11 de su ley orgánica y, por otra parte, el legislador precisó en el artículo 202, fracción IX, del Código Fiscal de la Federación, **la posibilidad legal de que el tribunal en comento, aborde el análisis de ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto solamente cuando se haya aplicado concretamente al promovente, tales disposiciones deben interpretarse atendiendo a los principios constitucionales que rigen el desempeño del mencionado tribunal.**

...

Además, en congruencia con lo anterior, ante planteamientos de tal naturaleza, el referido tribunal se limitará a estudiarlos en la parte considerativa de su sentencia y, en caso de resultar fundados, precisará en qué términos afectan la validez de la resolución impugnada en forma destacada, sin que la ilegalidad de la regla general respectiva se refleje en los puntos resolutivos del fallo correspondiente.

Incluso, debe tomarse en cuenta que las reglas generales administrativas, al igual que las resoluciones expresamente impugnables a través de un juicio contencioso administrativo, pueden

presentar cualquiera de los vicios a los que se refiere el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

*En ese tenor, así como de lo previsto en el artículo 238, fracción III del Código Fiscal de la Federación, resulta indiscutible que en el juicio contencioso administrativo pueden plantearse conceptos de impugnación relacionados con los vicios que presenten los actos emitidos dentro del procedimiento que precedió a la emisión de la resolución expresamente controvertible, por mayoría de razón, tomando en cuenta lo dispuesto en la fracción IX del artículo 202 del propio código tributario, **también debe admitirse que en el referido juicio, los gobernados pueden válidamente atribuir vicios de legalidad a las reglas generales administrativas que se hayan aplicado en su perjuicio en la resolución definitiva impugnable o en el procedimiento respectivo.***

De especial relevancia resulta señalar que la conclusión antes adoptada es acorde con la interpretación que desde la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha realizado de lo dispuesto en la legislación que ha regulado a ese tribunal.

Como se advierte de los criterios antes transcritos, este Alto Tribunal ya ha sostenido que en un juicio

contencioso administrativo seguido ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los gobernados sí pueden válidamente plantear vicios de legalidad a las disposiciones de observancia general, inferiores a los actos formalmente legislativos y a los formalmente reglamentarios, siempre y cuando aquéllas se hayan aplicado en perjuicio de los gobernados en la resolución administrativa expresamente impugnable o en el procedimiento que haya precedido a ésta, posibilidad jurídica que incluso fue recogida por el legislador con motivo de la expedición del actual Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos ochenta y tres, al señalarse en su artículo 202, fracción IX, antes transcrito, que el juicio contencioso administrativo sería improcedente contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.

En abono a lo anterior, es importante señalar que esta conclusión no desconoce la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues al resolver sobre esos vicios de inconstitucional indirecta, también llamados de legalidad, se estará limitando a verificar si la autoridad facultada para

emitir la respectiva disposición de observancia general se apegó fielmente a lo previsto en el acto formalmente legislativo o formalmente reglamentario que la habilitó para expedir actos de esa naturaleza, lo que de ninguna manera conlleva ejercer un control de la constitucionalidad de la disposición respectiva, atribución reservada constitucionalmente a determinados órganos del Poder Judicial de la Federación y que únicamente puede plantearse en determinados juicios del conocimiento de éstos.

Incluso, la circunstancia de que el mencionado tribunal pudiera llegar a declarar ilegal el parámetro de control -regla general administrativa- que le sirve para analizar la validez del acto administrativo en el cual tuvo lugar su aplicación, tampoco afecta la naturaleza o las labores de dicho órgano, pues ante planteamientos en que se impugne tanto la referida regla como su acto de aplicación, deberá abordarse inicialmente el estudio de legalidad de aquélla y, de resultar infundados, se podrán abordar los vicios propios que atribuyan al acto en que se concretó.

...

En abono a lo anteriormente expuesto, conviene señalar que esta conclusión en nada menoscaba las atribuciones que se confieren a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en las fracciones I y III del artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder

Judicial de la Federación, en cuanto señalan que a esos órganos jurisdiccionales federales les corresponde conocer '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' y 'De los juicios de amparo que se promueven contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo', ya que con la competencia reconocida en este fallo al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no se le permite pronunciarse sobre la validez de leyes federales ni, menos aún, ejercer las atribuciones de control de la constitucionalidad directa que están reservadas a los mencionados Juzgados de Distrito, incluso, respecto de lo previsto en una regla general administrativa.

...

Es corolario de lo expuesto que el tercer punto materia de la presente contradicción debe resolverse en el sentido de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para pronunciarse sobre los planteamientos de ilegalidad o inconstitucionalidad indirecta de lo dispuesto en una regla general administrativa, pero no respecto de la

inconstitucionalidad directa de esas disposiciones generales, atribución que se encuentra reservada en la Constitución General de la República a los órganos del Poder Judicial de la Federación...”.

En consecuencia, este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, no puede erigirse como un órgano de control constitucional como lo alega el recurrente.

Tampoco el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, puede emitir pronunciamiento respecto de la violación a las garantías de debido proceso y las consagradas en el artículo 14 y 17 de la Constitución Federal y las que se atribuyen al Pacto de San José, como lo pretende el recurrente, pues el trámite y resolución del juicio contencioso administrativo, no da la pauta para concluir que haga el análisis de la violación de garantías individuales y de los pactos internacionales que tenga celebrados el Estado Mexicano con otros países, pues el estudio de los actos impugnados en el juicio de nulidad, se realiza en función de las leyes ordinarias, normas o instrucciones generales ordinarias emitidas por las autoridades Estatales o Municipales, que los rigen, pero, se insiste, no en atención a la transgresión, estén en oposición de un precepto de la Constitución Federal, sino que tal análisis corresponde en su caso,

al Poder Judicial de la Federación, siendo así, son infundados los motivos de inconformidad en análisis.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J.73/99, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Agosto de 1999, página 18, del rubro y texto siguientes:

‘CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.- *La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la*

constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa exprofeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.

Por otra parte, el hecho de que en el auto recurrido no se hubiera efectuado la distinción entre una ley, y, el reglamento, no implica que no esté fundado y motivado, porque los actos impugnados se hicieron consistir, entre otros, en la omisión 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, por lo que únicamente el pronunciamiento fue respecto del reglamento, y no así de la ley, pues en la demanda el actor, hoy recurrente, no pretende la nulidad en particular de una ley, por ende, no existía obligación de establecer las diferencias entre el reglamento y la ley.

En otro aspecto, es inoperante lo que alega el recurrente en cuanto a la violación al artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, ya que únicamente lo invoca, y soslaya explicar porqué se conculcó dicho precepto,

por lo que propiamente no constituye un agravio, lo que ocasiona su inoperancia.

Es aplicable por analogía, la tesis número IV.3º. C. 10 K, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Noviembre de 2003, página 926, que establece:

‘AGRAVIOS EN LA REVISIÓN. NO LOS CONSTITUYEN LA SIMPLE CITA DE PRECEPTOS LEGALES O SU TRANSCRIPCIÓN.- *Las simples manifestaciones hechas por el inconforme aduciendo infracción de preceptos legales y transcribiendo párrafos de ellos, no pueden considerarse motivos de disenso si no expone argumentos concretos para demostrar que en el fallo impugnado se conculcaron los preceptos citados. Además, se debe expresar cuál es la lesión que se causa, así como los motivos que originaron el agravio, a fin de que puedan ser examinados.’*

Asimismo, es infundado lo que alega el recurrente en el inciso b), en el sentido de que es improcedente el precedente de la Quinta Época, pues se limita a reproducirlo sin razonamiento alguno, reiterando la violación al ‘principio de fundar y motivar’, sin determinar las causas precisas de su actuar.

Es así, porque al margen de que en el auto recurrido se hubiera transcrito la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Quinta Época, publicada en la página 928, Tomo XII, página 928, del rubro:

‘AUTORIDADES, FACULTADES DE LAS.’, lo cierto es que del acuerdo combatido, se advierte que se invocó para robustecer las facultades conferidas a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa en términos del artículo 8, fracción I, del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, relativa a que están facultadas para desechar la demanda, y en esa medida hizo el pronunciamiento correspondiente, pues en lo conducente dijo:

‘... En virtud de lo anterior, con fundamento además, en lo dispuesto por el artículo 8, fracción I del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, se desecha la demanda de juicio administrativo.-

Apoya esta determinación, la tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que puede consultarse en la página 928, del Tomo XII, Quinta Época, del Semanario Judicial de la Federación, que dice:

‘AUTORIDADES, FACULTADAS DE LAS.-

Las autoridades no tienen más facultades que las que la ley les otorga...’.

Por tanto, el auto recurrido no contiene el vicio formal que le atribuye el inconforme.

Asimismo, el recurrente alega que se propicia la impunidad de los actos irregulares de la prestación del servicio público, ya que el artículo 113 Constitucional no queda a la voluntad del legislador y es de aplicación directa por los tribunales administrativos, de lo contrario, los principios generales del derecho constituyen fuente jurídica conforme al artículo 14 de la Constitución Federal, serían letra muerta.

Dicho agravio es infundado.

Es así, ya que el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no establece directrices a los tribunales de lo contencioso administrativo para realizar el estudio de constitucionalidad de las normas generales que emitan las autoridades municipales o estatales, sino que establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones y las sanciones aplicables, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos

y comisiones, así como lo relativo a la responsabilidad patrimonial del Estado. Por ende, el que no se haya ponderado de manera expresa en el auto recurrido, no implica que se hubieran dejado de aplicar los principios generales del derecho, pues el magistrado instructor en uso de la facultad que le confiere desechar la demanda conforme a las atribuciones que le confiere el artículo 8, fracción I, del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo; siendo así, es infundado el agravio y el auto recurrido en los aspectos analizados en los párrafos que anteceden, deberán seguir rigiendo el sentido del mismo.

Por otra parte, el recurrente en el agravio identificado 7.1, alega que en lo relativo a la materia de seguridad pública, el auto recurrido le causa agravio por indebida interpretación del concepto de seguridad pública, pues determina la incompetencia porque el artículo 2 del Código de Justicia Administrativa del Estado, excluye a la seguridad pública, lo cual en el presente asunto es inexacto, porque la seguridad pública es una función de competencia concurrente entre los tres niveles de gobierno y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puntualiza su significado desde la perspectiva exegética –exposición de motivos de la

adición constitucional al artículo 21-; y por otra parte, desde la sistemática de las normas fundamentales, por lo que se refiere a la tarea de hacer frente a la delincuencia organizada que violenta la paz social, arrebatando bienes superiores de los integrantes de la sociedad relativos a la vida, integridad física, libertad y propiedad, lo que se corrobora con lo sustentado en la acción de inconstitucionalidad número 1/96, que se invoca para corregir la interpretación realizada en el auto impugnado.

Que se aprecia una ilegal visión del sistema de protección ciudadana, ya que se limita a reproducir los preceptos 2, 9 y 13 de la Ley de Seguridad Pública del Estado, para sostener la incompetencia, sin que permita al recurrente observar la adecuada motivación y lo deja en estado de indefensión.

Lo anterior, es infundado en una parte, e inoperante en otra.

Para así considerarlo, es menester precisar que el auto recurrido en lo que interesa, es del tenor literal siguiente:

'... Al respecto, de conformidad con el artículo 2º de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, la seguridad pública es una función a cargo del Estado y los municipios en sus respectivas competencias, tiene por objeto salvaguardar la integridad, las garantías individuales, los derechos de

las personas, preservar sus libertades, el orden y la paz pública, mediante la prevención, la persecución y la sanción a los responsables de las infracciones. Asimismo, conforme al artículo 9º del mismo ordenamiento, son autoridades estatales en materia de seguridad pública, las siguientes: El Gobernador del Estado; el Secretario de Seguridad Pública; el Procurador General de Justicia; el Director de Seguridad Pública y Tránsito; el Director de Protección Civil; el Director de Prevención y Readaptación Social; y el Consejo Estatal de Seguridad Pública. -

En este mismo sentido, el artículo 13 del cuerpo legal ya mencionado, precisa que el Director de Seguridad Pública y Tránsito tendrá, entre otras atribuciones, las siguientes:

I.- Vigilar el estricto cumplimiento de esta ley y sus reglamentos;

II.- Mantener el orden público y la paz social en el ámbito de su competencia;

...

IV.- Organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de la Policía Estatal Preventiva;

V.- Prevenir comportamientos ilícitos, infracciones o irregularidades, a través de medidas adecuadas tendientes a proteger eficazmente a las personas en sus propiedades, posesiones o derechos;

...

*Habiéndose establecido la definición legal de 'Seguridad Pública', de los órganos encargados de ejercerla y la competencia material de uno de ellos, corresponde a continuación dilucidar en la teoría, lo que debe suponer ese concepto. En este sentido, puede afirmarse que la seguridad pública, **va indefectiblemente ligada a los conceptos de bien común e interés público**; de esta forma, será materia de seguridad pública, la salvaguarda de intereses económicos, bienes personales como la vida, la salud, la integridad física, la comodidad; además, la de valores morales y sociales como la tranquilidad, **el orden, seguridad**, moralidad, libertad, justicia, solidaridad, normal funcionamiento de las instituciones básicas, calidad de vida, limpieza y ornatos públicos, pues no hay duda de que todos merecen del legislador, una protección preventiva y una reacción restauradora tan cualificadas como las que el orden público demanda.*

Bajo la anterior tesitura, tenemos que los actos impugnados en esta instancia por su propia naturaleza e independientemente del órgano que provienen, son evidentemente de seguridad pública, y por tanto, están excluidos de la regulación del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán y por consecuencia de la competencia de este tribunal.

No obsta para considerar lo anterior de esta manera, la circunstancia de que el actor haya manifestado en la narración de hechos que hace su demanda y que generaron la sanción tanto privativa de libertad de manera preventiva, como económica, no sucedieron de esa forma; ya que los criterios de lugar, gravedad, de inminencia de daño temido que pudieron haberse utilizado por los elementos de Seguridad Pública del Estado, para entender materialmente amenazado o perturbado el orden público, serían materia de análisis en la sentencia correspondiente, de surtirse la competencia de este tribunal, sin embargo, al no suceder de esa forma, resulta inatendible dicha consideración...’.

Del auto transcrito se advierte que el magistrado instructor, fundó y motivó su determinación, pues definió la seguridad pública y sus alcances, y los preceptos en que se fundó para concluir que los actos impugnados no eran de los comprendidos en el artículo 2 del Código de Justicia Administrativa, por lo que es claro que el recurrente estuvo en aptitud de conocer los argumentos y fundamentos legales que le sirvieron al magistrado instructor para concluir en la forma en que lo hizo en el auto recurrido, de ahí que no carezca de los vicios formales que le atribuye el inconforme.

En cambio, la inoperancia del agravio en análisis radica en que el recurrente se limita a señalar que en el auto recurrido se hizo una indebida interpretación del concepto de seguridad pública y a mencionar que se decretó la incompetencia porque los autos impugnados quedaban excluidos de lo dispuesto en el artículo 2 del Código de Justicia Administrativa del Estado y expone lo que en su criterio consiste la seguridad pública al señalar que: ‘... es una función de competencia concurrente entre los tres niveles de gobierno...’ y además, transcribe una parte de las consideraciones sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad número 1/96.

Sin embargo, a través de tal agravio no combate las consideraciones sustentadas por el magistrado instructor que lo llevaron a concluir que los actos impugnados eran materia de seguridad pública y de los cuales, este tribunal no era competente para conocer de los mismos y con base en ellos, desechar la demanda; por el contrario, el recurrente se limita a realizar manifestaciones genéricas, pues no explica porqué estima violados los preceptos que invoca y la forma en que trasciende el sentido de la presente resolución, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que ocasiona su inoperancia.

Al respecto, es aplicable por analogía, la tesis número 1.11º.C. J/5, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, página 1600 que señala:

‘AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. LO SON LAS SIMPLES EXPRESIONES GENÉRICAS Y ABSTRACTAS CUANDO NO PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE.- *Si no se está en el caso de suplir la deficiencia de los agravios en términos del artículo 76 Bis, fracción VI, de la Ley de Amparo, no basta que el recurrente exprese sus agravios en forma genérica y abstracta, es decir, que se concrete a hacer simples aseveraciones para que el Tribunal Colegiado emprenda el examen de la legalidad de la resolución recurrida del Juez de Distrito a la luz de tales manifestaciones, sino que se requiere que el inconforme en tales argumentos exponga de manera razonada los motivos concretos en los cuales sustenta sus propias alegaciones, esto es, en los que explique el porqué de sus aseveraciones, pues de lo contrario los agravios resultarán inoperantes.’*

En consecuencia, se confirma el auto recurrido.”

QUINTO.- La quejosa expresó los conceptos de violación siguientes:

"... 8.1- Fuente general de violación: Considerando cuarto del acto reclamado, mismo que doy por reproducido de manera íntegra en este espacio (véase páginas veintiuno 21 a cuarenta y cinco 45 del acto reclamado).

8.1.1.- La noción de acceso a la jurisdicción es un reconocimiento constitucional para que las personas acudan ante los tribunales a dilucidar sus pretensiones procesales ante el surgimiento de los litigios, y en este caso, el presentado ante el Tribunal de Justicia Administrativa que niega la tutela reconocida en el artículo 17 Constitucional, segundo párrafo; plano jurídico que se constituye con las reglas del Derecho Internacional de los derechos humanos, de manera particular con el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que reconoce el derecho a defenderse de aquellos actos de autoridad que violen derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, los tratados internacionales, o leyes; la interpretación realizada por la responsable se aparta del espíritu de esta forma de protección jurídica, traduciéndose en restricciones para la impugnación de conductas omisivas administrativas que al realizarse actos como los planteados en la demanda que originó el recurso de reconsideración que constituye el acto reclamado,

emanados de actos arbitrarios de privación de la libertad personal por elementos de seguridad pública del Estado, tal como quedó de manifiesto en la demanda de instancia que consta en los autos que se formaron con la finalidad de la substanciación de la impugnativa que demando ante esta jurisdicción constitucional, y que la demandada rechaza por considerar que no es competencia del tribunal administrativo.

8.1.1.2.- El recurso judicial ante los tribunales administrativos es una de las proyecciones sistemáticas del Bloque de constitucionalidad¹, ya que

¹ Invoco la siguiente tesis de jurisprudencia para que por analogía, se configure mediante criterio judicial se configure el bloque de constitucionalidad correspondiente en materia de derechos y libertades fundamentales:

No. Registro: 172,524

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXV, Mayo de 2007

Tesis: P./J. 18/2007

Página: 1641

“ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. JUNTO CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS INTEGRA BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL.-

Los artículos 122, apartado A, fracción II y apartado C, base primera, fracción V, inciso f) y 116, fracción IV, incisos b) al i), **de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, y las normas que en particular establezca el legislador federal en el **Estatuto de Gobierno del Distrito Federal**, **integran un bloque de constitucionalidad en materia electoral** para esta entidad. Lo anterior es así, ya que el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal, señala que las disposiciones que rijan en materia

esta garantía procesal se encuentra implícita en los artículos 17 y 116, fracción IV de la ley fundamental. El sentido de contar con garantías jurisdiccionales para defenderse de los poderes administrativos es una forma de acceder de manera eficaz a la jurisdicción administrativa, ya que el proceso de amparo no es el único instrumento legal para resguardarse de la tiranía de los gobernados. Los procesos administrativos son una vía idónea para la protección de los derechos fundamentales configurados en el derecho convencional de los derechos humanos, ya que forma parte del régimen legal del sistema jurídico mexicano, cuya jerarquía²

electoral en el Distrito Federal deben sujetarse al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual tomará en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 constitucional; lo anterior porque el fundamento del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es el indicado artículo 122, y el respeto a la jerarquía constitucional es un requisito para la validez de dicho Estatuto, por lo que, el respeto a lo dispuesto por él, es un requisito de validez para las actuaciones de todas las autoridades del Distrito Federal.”.

(Se transcribe precedente).

² Por lo que resulta aplicable la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.- La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los **principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional**, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se

ha puntualizado el Pleno del Tribunal Constitucional Mexicano, por lo que constituye una obligación de todos los órganos jurisdiccionales de los distintos órdenes de gobierno su aplicación, ya que existe un control de convencionalidad difuso a diferencia del control de constitucionalidad que es concentrado a los órganos del Poder Judicial de la Federación. Por lo tanto, debe atenderse al fin perseguido por los recursos judiciales, que pueden ser procesos constitucionales diversos y procesos judiciales administrativos. A través de estos últimos, corresponde el control de legalidad de la administración.

8.1.1.3.- Las omisiones administrativas son materia del control de legalidad de la responsable. El artículo 154, fracción X del Código de Justicia Administrativa regula como presupuesto de procedencia estas manifestaciones del poder público, y ante la pretensión procesal de condena pecuniaria al

concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y **por encima de las leyes generales, federales y locales**, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, **atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda"**, **contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional."**

Gobernador del Estado (tercero perjudicado) por su negligencia legal de adecuar las disposiciones de derecho interno a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 2º.), ya que como se puede constatar de las constancias que obran en el expediente citado en el preámbulo de esta demanda, lo que se demandó no es el control para que expida la normatividad administrativa correspondiente, sino que responde por los daños que se ocasionan ante la ausencia de la normativa que permita garantizar las restricciones de la libertad en el ámbito de la actividad punitiva de esa rama de gobierno. Por ello, lo procedente es determinar el grado de responsabilidad por culpa administrativa, ya que las omisiones también constituyen; los tribunales administrativos deben asumir plenamente el control sobre el control de todos los planos de la legalidad, sea por acción o por omisión, ya que por cualquiera de estas manifestaciones se pueden ocasionar daños a los bienes jurídicos de las personas, como es el presente caso, que ante la detención, existe la obligación de las autoridades de que la imposición de la sanción sea un ente diverso a la policía, tal como lo estipula el artículo 7.5 del citado instrumento internacional.

8.1.1.4.- Por otra parte, el ordenamiento regulador de la jurisdicción administrativa en su numeral 155, fracciones IV y V, regulan la competencia para

conocer de infracciones derivadas de actos administrativos generales, así como del pago de daños; quiero puntualizar que, a pesar de que en Michoacán no exista una ley reguladora en los términos del artículo 113 Constitucional, ésta es de aplicación a través del control de constitucionalidad indirecto que estableció la contradicción de tesis 84/2001-SS (véase considerando noveno del fallo constitucional visible en la página treinta y cinco del acto reclamado, último párrafo de la cita); ya que dicha competencia obedece a esa atribución contra la prestación irregular del servicio público. Pero la exposición de mi agravio 7.2 no es atendida en los términos expuestos, ya que se refirió realmente, a la concepción de la violación en los términos expuestos de la demanda desechada que originó el acto reclamado.

8.1.2.- Presunción de inocencia, libertad personal y dignidad humana.

8.1.2.1.- Las faltas administrativas pueden originar la imposición de arrestos que son una forma de privación temporal de la libertad personal, la cual se encuentra resguardada por una serie de requisitos sin los cuales la autoridad no puede razonablemente afectar; en el presente caso la garantía jurídica del procedimiento administrativo (artículos 40 y 41 del Código de Justicia Administrativo del Estado). El

propio ordenamiento constitucional prevé esta posibilidad regulada en reglamentos autónomos municipales.

8.1.2.2.- La libertad personal se encuentra protegida contra cualquier intervención irrazonable del poder público, hay que dicha prerrogativa, constituye una zona de autonomía, autorrealización y privacidad, frente a cualquier interferencia que restrinja su pleno desarrollo. El primer párrafo del artículo 16 Constitucional, no debe verse como una simple ecuación reductiva de mera legalidad; competencia, fundamentación y motivación; ella protege la libertad genérica, y a su vez, exige condiciones de razonabilidad y proporcionalidad en la actuación del gobierno, por lo que no pueden tomarse interpretaciones absurdas y deficientes como las de la autoridad responsable, respecto de una improcedencia como es la materia de seguridad pública, que insisto, no fue sometida al requisito de motivación, ya que ella no fiscalizó esa irregularidad, convalidando de manera cómica, expresiones que se convierten en una explicación de lo resuelto por la autoridad recurrida en vía administrativa, por lo que esto viola las formalidades esenciales del proceso, ya que no llevó a cabo un examen exhaustivo del agravio expuesto en el punto 7.1, por lo que me deja en estado de indefensión, sin embargo, produce

afectaciones a la dimensión jurídica de la presunción de inocencia al permitirse que el nombre del quejoso se mantenga en los registros policíacos, como se puede constatar en las constancias que integran la contestación de la demanda de la autoridad policíaca ahora tercero perjudicada.

8.1.2.3.- El artículo 7.2 del Pacto de San José, es una manifestación específica de la prohibición de las detenciones arbitrarias, ya que exige se observen condiciones de proporcionalidad y razonabilidad, no basta que la autoridad posea facultades, sino que éstas quedan sometidas a dichos principios, de lo contrario, estaríamos en un constante riesgo de arbitrariedad, sino no se usan las competencias de acuerdo a los grados de necesidad y circunstancias. El propio ordenamiento regulador de la materia administrativa en comento establece que el acto administrativo que afecte intereses jurídicos del gobernado debe estar precedido de un procedimiento administrativo, lo que se traduce en un procedimiento previo.

8.1.2.4.- Hemos patentizado la competencia de la autoridad para arrestar a los infractores de ordenamientos administrativos, pero observando las disposiciones de los artículos 119 y 121 del Código de Justicia Administrativa del Estado. La ley delimita la aplicación de la medida restrictiva a la libertad

personal, misma que nunca puede ser cautelara, sino que exige un procedimiento administrativo sancionador, donde exista la posibilidad de contradictorio, y no de la conducta arbitraria que permite la Sala administrativa demandada. En él debe observarse el elenco de las garantías propias del proceso penal, entre las que destaca la presunción de inocencia, que se traduce en una obligación de la carga de la prueba, así como una mínima actividad probatoria, por lo que prohíbe cualquier conducta inquisitorial; dicha garantía adjetiva es un presupuesto jurídico constitucional³ e internacional⁴

³ No. Registro: 170,193

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVII, Febrero de 2008

Tesis: 2a. VII/2008

Página: 733

“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

El indicado precepto, al establecer que debe citarse al servidor público para que comparezca personalmente a la audiencia respectiva a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad, y que de no comparecer sin causa justificada se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le atribuyan, no viola la garantía de audiencia prevista en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en sus distintas fracciones, **las formalidades que garantizan al gobernado la adecuada y oportuna defensa de sus intereses en forma previa al acto privativo, pues conforme a esas reglas se le notifica el inicio del procedimiento y sus consecuencias, se le otorga la oportunidad de ofrecer pruebas y de alegar, y se dicta una resolución que dirime las cuestiones debatidas.** Ahora bien, la exigencia de que el servidor público comparezca personalmente obedece a la naturaleza del procedimiento administrativo de responsabilidad, al que **por ser parte del derecho administrativo sancionador y constituir una manifestación de la potestad sancionadora del Estado, le son aplicables los principios del derecho penal que este último ha desarrollado**, en lo que le sean útiles y pertinentes, mientras no se opongan a la imposición de las sanciones

para la actividad punitiva estatal, sea penal o administrativa. La presunción de inocencia es una presunción iuris tantum, quiere decir que admite prueba en contrario y que sólo puede ser desvirtuada por la actividad probatoria del órgano acusador, y mediar un proceso judicial penal o administrativo, o bien, un procedimiento administrativo; ya que sin

administrativas, entre los que se encuentra el relativo a que en el proceso penal no se admite representación para el efecto de que el inculcado responda por los actos u omisiones ilícitos que se le atribuyan, por lo cual la obligación de comparecer en el proceso y de cumplir con la pena que en su caso se imponga es personal e insustituible, como lo sostuvo el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. XXIII/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 125, con el rubro: "**PROCESO PENAL. LA OBLIGACIÓN DE COMPARECER A ÉL ES PERSONALÍSIMA E INSUSTITUIBLE.**"; lo que es aplicable al procedimiento previsto en la ley de responsabilidades precisada, al seguirse éste contra los sujetos de tal ordenamiento, en relación con hechos propios, vinculados con actos u omisiones individualmente considerados que se les atribuyan y que puedan llegar a constituir infracciones a las obligaciones de los servidores públicos previstas en el cuerpo normativo de mérito, en concordancia con los principios establecidos en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁴ Lo cual ha dejado de manifiesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la siguiente jurisprudencia:

Caso Baena Ricardo y otros contra Panamá (2 de febrero de 2001. Serie C, número 72)

"124.- Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula: "**Garantías Judiciales**", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "**sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales**" a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos.4. (sic).

Es decir, **cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.**

"125.- La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden "civil, laboral, fiscal o **de cualquier otro carácter**". Esto revela el amplio **alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos de los artículos 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes.**

"126.- En cualquier materia, inclusive en la laboral y la **administrativa**, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, **no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.**"

dichos presupuestos, no puede desvirtuarse dicha presunción procesal.

8.1.2.5.- Lo expuesto en los numerales anteriores son argumentaciones en contra de la indebida aplicación de los artículos 2º., 205, fracción X del Código de Justicia Administrativa, ya que además, es de observación obligatoria la jurisprudencia constitucional del Pleno del Tribunal Constitucional número, (sic) que en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II Constitucional, y del 192 de la Ley de Amparo, violó la obligación de observar dicha fuente legal; ello, porque se conceptualiza la noción de seguridad pública; no constituyendo una materia ajena a la competencia procesal de la autoridad responsable, como ésta pretende considerarlo, manifestándose como un auténtico apóstol del totalitarismo. La interpretación sistemática de la competencia asignada en el artículo 154, fracción IV, para conocer la imposición de sanciones, implica un control judicial de toda la actividad punitiva de naturaleza administrativa; que se robustece de lo expuesto en el párrafo 8.1.3.4. de esta demanda; debe apreciarse una visión de garantía contra las detenciones arbitrarias de naturaleza administrativa. A ello, debe sumársele una garantía jurisdiccional consagrada en los artículos 236 y 292 del Código de Justicia Administrativa

procedente contra las detenciones arbitrarias emanadas de autoridades de la naturaleza expuesta, por lo que se suma a consolidar nuestra argumentación en contra de las normas indebidamente aplicadas. El espíritu de la ley en comento contiene pues, una clara posición de conocer de los litigios planteados, ya que una de las actividades administrativas que pueden transgredir bienes tan preciados como la libertad personal es la multicitada actividad punitiva del gobierno. Por lo tanto, el agravio 7.1 expuesto en el recurso que originó el acto reclamado no fue estudiado, provocando afectaciones al derecho a la tutela judicial efectiva, el acceso a un recurso judicial (un amparo administrativo local), presunción de inocencia y el derecho a una reparación pecuniaria por los daños expuestos.

8.1.3.- El bloque de constitucionalidad y la supremacía jurídica de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.- Es menester manifestar a este Honorable órgano de control constitucional que me agravia también la falta de visión de la autoridad responsable al considerar que no tiene competencia para conocer de la aplicación de tratados internacionales incluyendo los relativos a los derechos humanos, del sentido del constitucionalismo de nuestro tiempo, que implica el propio, el mexicano,

cuya orientación debe tomarse desde la naturaleza de toda constitución política, que en aras de orientar la convivencia de una sociedad libre y su gobierno, ésta es construida imperfecta para que cada generación adopte a sus propias necesidades su sentido y en consecuencia, encuentre sus soluciones, evitando afrontar nuestros problemas como individuos de ayer, por lo que asumimos, los hombres libres y las instituciones liberales, como los Tribunales del Poder Judicial de la Federación un rol social hacia la armonía para preservar nuestro más grande patrimonio, la seguridad de nuestra autonomía; de lo contrario, se inicia el camino hacia la destrucción del ideal común de los pueblos, que liberados del temor y de la miseria puedan convivir con fraternidad, tal como lo estipula el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual al igual que todos los de su tipo insertos en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el estado mexicano constituyen el fundamento jurídico filosófico del sistema jurídico de los derechos y libertades fundamentales de los mexicanos; es pues, una necesidad precisar judicialmente la transformación que corresponde en este sentido a la interpretación constitucional, la cual, lejos de encontrar asimetrías con el orden internacional de las libertades debe construir

semejanzas reconociendo la existencia de esta fuente legal con un especial reconocimiento, incorporándolo como parámetro⁵ de control constitucional. Lo que significa que en cierto momento en que pudiera surgir una contradicción entre nuestro código fundamental y los tratados internacionales en materia de derechos

⁵ No. Registro: 169,209
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVIII, Julio de 2008
Tesis: 1a. LXVI/2008
Página: 462

“RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS.

Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, **esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna;** b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que **el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales;** y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una **correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.** Así, el **juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa** a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las **normas internacionales de derechos humanos,** y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el **bienestar general en una sociedad democrática.** (Se transcribe precedente).

humanos, deben prevalecer los últimos; ello obedece a diversos aspectos, entre los que destacan las reglas de los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que obligan a los estados contratantes a adecuar sus constituciones y leyes a los principios estipulados en dicho instrumento supranacional, lo cual ha quedado de manifiesto en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso “La Última Tentación de Cristo”⁶, sentencia de 5 de febrero de 2001)⁷; por lo que la fuente de agravio se aparta de los criterios judiciales impuestos por el sistema de protección interamericano de derechos humanos, mismos que resultan vinculantes en los términos del artículo 192 de la Ley de Amparo y de los artículos 1 y 133 Constitucionales, se trata pues, de la complementación del sistema constitucional mexicano

⁶ Olmedo Bustos contra Chile.

⁷ 87.- En el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha ratificado un tratado de derechos humanos, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas. Esta norma es universalmente aceptada, con respaldo jurisprudencial.⁷ La convención Americana establece la obligación general de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha convención, para garantizar los derechos en ella consagrados, Este deber general del Estado Parte, implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio del *effet utile*). Esto significa que el Estado ha de adoptar todas las medidas para que lo establecido en la convención, sea efectivamente cumplido en su ordenamiento jurídico interno, tal como lo requiere el artículo 2 de la Convención. Dichas medidas sólo son efectivas cuando el Estado adapta su actuación a la normativa de protección de la convención.

88.- En el presente caso, al menester la censura cinematográfica en el ordenamiento jurídico chileno (artículo 19 número 12 de la Constitución Política y Decreto Ley número 679) el Estado está incumpliendo con el deber de adecuar su derecho interno a la Convención de modo a hacer efectivos los derechos consagrados en la misma, como lo establecen los artículos 2 y 1.1. de la Convención.

con la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸. Una verdadera soberanía es aquélla que construyes sus bases en aras (sic) percepciones metaconstitucionales, las libertades no deben aprisionarse en los barrotes infames de un caduco positivismo, o de un irresponsable poder reformador de la constitución, atendamos a escuchar los silencios elocuentes de nuestra ley fundamental.

8.1.4.- Control de constitucionalidad local y control difuso de convencionalidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa.

⁸ No. Registro: 169,108

Tesis aislada

Materia(s): Común

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVIII, Agosto de 2008

Tesis: I.7o.C.46 K

Página: 1083

DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS.

Los artículos 1o., 133, 103, fracción I, y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen respectivamente: que todo individuo gozará de las garantías que ella otorga; que las leyes del Congreso de la Unión, que emanen de ella, y los tratados acordes a la misma, serán la Ley Suprema de toda la Unión; que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; y, las bases, los procedimientos y las formas para la tramitación del juicio de amparo. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ubicó a los tratados internacionales por encima de las leyes federales y por debajo de la Constitución, según la tesis del rubro: "TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." (IUS 192867). De ahí que si en el amparo es posible conocer de actos o leyes violatorios de garantías individuales establecidas constitucionalmente, también pueden analizarse los actos y leyes contrarios a los tratados internacionales suscritos por México, por formar parte de la Ley Suprema de toda la Unión en el nivel que los ubicó la Corte. Por lo tanto, pueden ser invocados al resolver sobre la violación de garantías individuales que involucren la de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales suscritos por México.

8.1.4.1.- *La autoridad responsable soslaya reglas concurrentes del federalismo como lo estipulado en el artículo 104, fracción I-A Constitucional, relativo a la aplicación de tratados internacionales por los tribunales locales, incluyendo los tribunales administrativos. Por lo que asumen en consonancia con los artículos 1º y 2º del Pacto de San José y los artículos 1º y 133 de nuestra Carta fundamental, el fundamento del estatus legal de los tratados internacionales en la materia, por lo demás, éstos propician el ejercicio del control de convencionalidad difuso, ya que éstas normas no son de aplicación exclusiva del Poder Judicial de la Federación, sino que corresponden todos los órganos jurisdiccionales su cumplimiento. Se trata de un sistema de control de legalidad especial, que podemos considerarlo como amparo administrativo, ya que no todas las pretensiones administrativas se fundan en normas de este tipo, sino que dichas pretensiones pueden obedecer a normas de distinta naturaleza como resulta el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.*

8.1.4.2.- *En relación a lo anterior, resulta preocupante la diminuta idea de la responsable del control de constitucionalidad. Dicha función es indiscutible que corresponde a los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, cuando surge un litigio por afectaciones a*

los bienes reconocidos por la carta federal y se hace necesario salvaguardar la supremacía constitucional. Dichos órganos no despliegan su facultad para el control de las cartas políticas, ya que éstas no forman parte del parámetro de control judicial federal, incluso, pueden constituir objeto de demanda ante la jurisdicción constitucional federal. La responsable cita una contradicción de tesis 84/2001-SS, respecto de la cual no realiza motivación alguna, sin embargo, resulta paradójico que con ella pretenda fundamentar y no razonar su postura, ya que existen exposiciones constitucionales sobre el tema en debate en sede procesal constitucional que me resultan de aplicación en beneficio como es el sometimiento judicial de disposiciones generales y abstractas.

8.1.4.3.- El artículo 9º del Código de Justicia Administrativa establece la existencia de actos administrativos generales, que en verdad se trata de disposiciones de observancia general, los cuales pueden ser sujetas al control judicial de legalidad (artículo 155, fracción IV del citado ordenamiento) sin limitación alguna, inclusive mediante la contrastación de jurisprudencias constitucionales, con lo que la magistratura administrativa puede realizar una de las formas de control constitucional indirecto. La referencia que hace la tesis de contradicción de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, tiene

importantes puntos de diferencia, entre éstos se encuentra la imposibilidad del control judicial de los reglamentos, hipótesis que no acontece en las reglas procesales estatales. Debe dejarse claro una vez más para efectos que pueda entender la demandada que la omisión de expedir reglamentos se demanda por los daños que se ocasiona al no existir mecanismo en el sentido de la administración policial local, como lo estipula el artículo 7.5 del Pacto de San José, ya que toda persona detenida, debe ser llevada sin demora ante autoridad judicial o cualquier otra que ejerza funciones jurisdiccionales.

8.1.4.4.- Ha quedado acreditada la existencia de la detención arbitraria, no obstante, la autoridad responsable insiste de manera injustificada en no conocer del litigio, aunque debiese referirme en otros términos a ésta, pero por respeto a la jurisdicción constitucional federal, omito mis comentarios reales. Por lo tanto, sí se acredita el hecho indiciario, la detención, quedó expuesta a la elaboración de presunciones legales, ya que no consta en los documentos que se haya tramitado procedimiento administrativo sancionador alguno.

8.1.4.5.- Las normas constitucionales estatales son judicializables ante los tribunales locales mediante el principio de legalidad, ya que pueden constituir fundamentos para combatir los actos administrativos,

y cuya inobservancia resulta violatoria de dicho principio jurídico. Los límites de un control judicial constitucional estatal derivan de las facultades implícitas del propio Tribunal de Justicia Administrativa, y no existe prohibición alguna, tan es así, que en el acto reclamado no se refiere precepto legal alguno, limitándose a reproducir el precepto 143 del Código de Justicia Administrativa; los actos del Poder Ejecutivo Estatal y de los ayuntamientos emanan del orden constitucional local, con lo que debe vincularse el sentido amplio de legalidad estatal, incluyendo a esta fuente jurídica del Derecho Administrativo, siendo éste una de las formas de manifestación del Derecho Constitucional local. Por ello, debe construirse un ejercicio de soberanía local, que implique el pleno respeto a la legalidad y constitucionalidad, propiciando su aplicación por los tribunales administrativos en el seno de sus atribuciones, de lo contrario, la visión del recurso judicial efectivo, establece el Pacto de San José se vería restringido, ya que no podrían alcanzarse los fines para los que fue establecido⁹ de lograr el pleno

⁹ Resulta aplicable la siguiente jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

**OPINIÓN CONSULTIVA OC-11/90
DEL 10 DE AGOSTO DE 1990**

'EXCEPCIONES AL AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS (ART. 46.1, 46.2.a Y 46.2.b. CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS).

23. La protección de la ley la constituyen, básicamente, **los recursos que ésta dispone para la protección de los derechos garantizados por la Convención,**

aseguramiento de la libertad y de la dignidad humana, tal como lo establece el artículo 25, primer párrafo de la ley fundamental, destacando el sentido de la última como una esfera esencial de todas las libertades, pero además, constituye los elementos morales y espirituales del individuo que requiere la posibilidad de resguardarse a través de las garantías jurisdiccionales del sistema jurídico federal, reiterando que, los procesos judiciales administrativos son medios idóneos para salvaguarda de los derechos reconocidos en el Derecho Internacional de los derechos humanos¹⁰. incluso, puede realizar

los cuales, a la luz de la **obligación positiva que el artículo 1.1 contempla para los Estados de respetarlos y garantizarlos**, implica, como ya lo dijo la Corte, el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (Caso Velázquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, Párr. 166; Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5 Párr. 175).

24. Ese deber de organizar el aparato gubernamental y de **crear las estructuras necesarias para la garantía de los derechos está relacionado**, en lo que a asistencia legal se refiere, con lo dispuesto en el artículo 8 de la Convención. Este artículo distingue entre acusación[es] penal[es] y procedimientos de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Aun cuando ordena que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías... por un juez o tribunal en ambas circunstancias, estipula adicionalmente, en los casos de delitos, unas garantías mínimas. Al denominarlas mínimas la Convención presume que, en circunstancias específicas, otras garantías adicionales pueden ser necesarias si se trata de un debido proceso legal.

¹⁰ No. Registro: 170,180

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVII, Febrero de 2008

Tesis: I.4o.A.629 A

Página: 2396

‘SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. EN CASO DE UN INDEBIDO CUMPLIMIENTO, LA INSTANCIA QUE CONOZCA DE ESE RECLAMO DEBE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, A FIN DE

interpretación conforme¹¹ a la Constitución sin llegar a invadir las atribuciones de la jurisdicción

RESTITUIR AL PARTICULAR EN EL GOCE DE LOS DERECHOS QUE LE FUERON AFECTADOS O DESCONOCIDOS.- De los artículos 79, 80 y 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se advierte que las Salas de ese órgano al pronunciar sus sentencias, aun cuando no necesitan formulismo alguno, deben solucionar la litis planteada y contener los términos en que deberán ser ejecutadas, a fin de restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido afectados. En esta tesitura, para que prevalezca el principio de supremacía constitucional, y se salvaguarden los derechos de defensa, tutela efectiva e impartición de justicia del gobernado, en caso de un indebido cumplimiento a la ejecutoria, la instancia que conozca de ese reclamo **deberá realizar una interpretación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que responda a lo dispuesto por su artículo 17, y a diversos tratados internacionales suscritos por nuestro país, como es la Convención Americana sobre Derechos Humanos adoptada en San José de Costa Rica, particularmente el artículo 25, punto 2, inciso c), que preconiza los aludidos derechos fundamentales, entendidos en la manifestación más amplia y extensa posible, con miras a salvaguardar el Estado de derecho**, para que los gobernados cuenten con un sistema de acceso efectivo a los tribunales, lo que implica que se realicen las acciones necesarias para restituir al particular en el pleno goce de los derechos que de forma indebida le fueron afectados o desconocidos, a pesar de que éstas no estén especificadas en la resolución primigenia.’
(Se transcribe precedente).

¹¹ No. Registro: 170,280

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVII, Febrero de 2008

Tesis: P. IV/2008

Página: 1343

‘INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.- La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, **debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el **método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional** de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun

constitucional federal. En este caso, se patentiza que el problema no es la inconstitucionalidad del artículo 2º del Código de Justicia Administrativa, sino la deficiente interpretación de la autoridad responsable que únicamente se dedicó a reproducir los preceptos legales de la Ley de Seguridad Pública del Estado, sin ton ni son.

8.1.5.- Intimidación personal y base de datos personales en poder de autoridades.

8.1.5.1.- Con el desechamiento de la demanda que convalida el acto reclamado, se afectan ámbitos propios de mi vida privada y de mi personalidad, como es el hecho de que quede registrado mi nombre como infractor a las normas administrativas ante la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Estado, sin que se haya desvirtuado la presunción de inocencia. Asimismo, se ha desprotegido mi dignidad humana, impidiéndome conservar espacios propios y reservados, para no ser sometido a injerencias

cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como **finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema**, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un **juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación** para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema.’

(Se transcribe precedentes).

arbitrarias en la persona del quejoso como lo señala el artículo 11.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Además, el orden constitucional reconoce el derecho a la protección jurídica de los datos personales mediante la rectificación de ellos, como lo estipula el artículo 6º, fracción III de la Constitución Federal.”.

SEXTO. Son infundados en una parte e inoperantes en otra, los conceptos de violación que se analizan en este considerando.

Antes de emprender su estudio, se impone señalar que el quejoso Raúl Negrete Rodríguez, ante el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán, impugnó de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito, Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Michoacán y Gobernador, todas del Estado de Michoacán, los actos siguientes:

“De la primera autoridad:

1.- La imposición de la multa por la cantidad de treinta pesos \$30.00 moneda nacional impuesta por la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Estado,

de fecha trece 13 de junio de 2008. Documento que exhibo en original como anexo 1.

2.- La detención arbitraria de fecha trece 13 de junio de 2008 (véase anexo 2).

3.- El registro de la detención en la lista de los arrestados que se lleva en Barandilla (véase anexo 3).

De la segunda autoridad:

El cobro de la multa ya citada. Documento que exhibo en original como anexo 1.

De la tercera:

La omisión 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”.

Autoridad de la cual exigió se le condenara “... por la cantidad de trescientos mil pesos \$300,000.00, moneda nacional, respecto de la tercera autoridad por omisión del artículo 60 de la fracción IV de la Constitución Política del Estado de Michoacán, repercutiendo de manera negativa en la aplicación administrativa de los artículos 7.5, 8.1, y 8.2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.”.

Dicha demanda fue desechada, en auto de veinticinco de agosto de dos mil ocho, emitido por el Magistrado Instructor de la Segunda Ponencia del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán, al considerar que los actos consistentes en multa por treinta pesos, detención arbitraria y registro en la lista de arrestados, cuya nulidad demandó, así como la reparación de daño que exige, son actos que tienen su origen en la seguridad pública; y que tampoco procedía su admisión respecto a la omisión de expedir reglamentos relativos a garantizar la observancia de los artículos 7 y 8 de la convención Americana sobre Derechos Humanos, porque las sentencias del tribunal sólo vinculan a las partes que intervienen en los juicios en que participan y de ocuparse de ese acto se obligaría al ejecutivo a legislar, con lo que se quebrantarían los principios de equidad y certeza jurídica; por lo que todos esos actos quedan excluidos de regulación en el Código de Justicia Administrativa de Michoacán y, en vía de consecuencia, del tribunal mencionado.

También precisa señalar que el acto reclamado que confirmó el auto recurrido -que desechó la demanda con base en el argumento de que los actos

impugnados no eran de la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa- la autoridad responsable lo sustentó en las consideraciones siguientes:

- a) La circunstancia de que en el acuerdo recurrido se hubiera tenido como acto impugnado '*... la omisión 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...*'; no torna incongruente la resolución recurrida, en tanto en ella se hizo el pronunciamiento en relación a un acto señalado como impugnado en la demanda de nulidad.
- b) Entonces, si la incongruencia aducida se sustenta en el pronunciamiento de un acto que la recurrente no impugnó en aquella demanda, el agravio parte de una premisa equivocada, porque el magistrado instructor al emitir el acuerdo recurrido se ocupó respecto de la omisión de expedir reglamentos, cuya

nulidad se pretende en el juicio administrativo.

- c) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo carece de competencia legal para ejercer control constitucional de las leyes locales o normas generales abstractas emitidas por las autoridades Estatales o Municipales; por lo que no puede pronunciarse sobre los vicios de constitucionalidad que en la demanda respectiva se atribuyan a una norma general, ya que ello implicaría verificar si lo previsto en ésta se apega a lo establecido en un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual constituye una facultad reservada a los órganos del Poder Judicial de la Federación, porque el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, sólo tiene competencia para pronunciarse sobre los vicios de legalidad que en la demanda se atribuyan a las normas o instrucciones generales y abstractas; a lo cual no se refiere el recurrente en sus

agravios, lo que impide que se haga mayor análisis al respecto.

- d) El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, no puede erigirse en órgano de control constitucional, ni pronunciarse respecto a la conculcación de las garantías individuales previstas en los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal, ni a las infracción a los normativos del Pacto de San José, como lo pretende el recurrente, dado que el trámite y resolución del juicio contencioso administrativo, no da la pauta para ello, toda vez que los actos impugnados en el juicio de nulidad se analizan en función de las leyes ordinarias, normas o instrucciones generales emitidas por las autoridades Estatales o Municipales que los rigen y no -se insiste- en atención a si la transgresión, esté en oposición de un precepto de la Constitución Federal, cuyo análisis corresponde al Poder Judicial de la Federación.

- e) La circunstancia de que en el auto recurrido no se hubiese efectuado la distinción entre una ley y un reglamento, no implica que carezca de fundamentación y motivación; pues si los actos impugnados se hicieron consistir, entre otros, en la omisión 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, entonces correspondía hacer el pronunciamiento únicamente respecto del reglamento y no de la ley, tanto más que el recurrente no pretende la nulidad de una ley.
- f) Era inoperante el agravio relacionado con la violación al artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, ya que el recurrente únicamente lo invoca, pero soslaya explicar porqué se conculcó dicho precepto.

- g) Era infundado el agravio expresado en relación con la aplicación del precedente del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **‘AUTORIDADES, FACULTADES DE LAS.’**, porque se invocó para robustecer las facultades conferidas a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa en términos del artículo 8, fracción I, del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo; entre ellas, las de desechar la demanda administrativa.
- h) El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no establece directrices a los tribunales de lo contencioso administrativo para realizar el estudio de constitucionalidad de las normas generales que emitan las autoridades municipales o estatales, sino que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones y las sanciones aplicables, así como los

procedimientos y las autoridades que los aplicaran, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, así como lo relativo a la responsabilidad patrimonial del Estado. Por ende, el que no se haya ponderado de manera expresa en el auto recurrido, no implica que se hubieran dejado de aplicar los principios generales del derecho, lo cual hizo el magistrado instructor, en uso de la facultad para desechar la demanda administrativa.

- i) La seguridad pública es una función de competencia concurrente entre los tres niveles de gobierno; el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puntualizó su significado desde la perspectiva exegética -exposición de motivos de la adición constitucional al artículo 21- y desde la sistemática de las normas fundamentales, en lo atinente a la tarea de hacer frente a la

delincuencia organizada que violenta la paz social, arrebatando bienes superiores de los integrantes de la sociedad relativos a la vida, integridad física, libertad y propiedad, lo que se corrobora con lo sustentado en la acción de inconstitucionalidad 1/96, que se invoca para corregir la interpretación realizada en el auto impugnado.

- j) La seguridad pública va indefectiblemente ligada a los conceptos de bien común e interés público; de esta forma, será parte de esa materia, la salvaguarda de intereses económicos, bienes personales como la vida, la salud, la integridad física, la comodidad; además, la de valores morales y sociales como la tranquilidad, el orden, seguridad, moralidad, libertad, justicia, solidaridad, normal funcionamiento de las instituciones básicas, calidad de vida, limpieza y ornatos públicos, pues no hay duda de que todos merecen del legislador, una protección preventiva y

una reacción restauradora tan cualificadas como las que el orden público demanda.

- k) Bajo la anterior tesis, los actos impugnados, por su propia naturaleza e independientemente del órgano del que provienen, son de seguridad pública y, por tanto, quedan excluidos de la regulación del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.
- l) Sin que obste la narración de los hechos de la demanda administrativa, que generaron la sanción tanto privativa de libertad de manera preventiva como económica; dado que los criterios de lugar, gravedad, de inminencia de daño temido que pudieron haberse realizado por los elementos de Seguridad Pública del Estado, para entender materialmente amenazado o perturbado el orden público, serían materia de análisis en la sentencia correspondiente, de surtirse la

competencia del tribunal, pero como no lo es, deviene inatendible lo expresado.

m) En el auto recurrido el magistrado instructor, fundó y motivó su determinación, pues definió la seguridad pública y sus alcances, citó los preceptos en que se apoyó para concluir que los actos impugnados no eran de los comprendidos en el artículo 2 del Código de Justicia Administrativa, así, el recurrente estuvo en aptitud de conocer los argumentos y fundamentos legales que le sirvieron al magistrado instructor para concluir en la forma en que lo hizo en el auto recurrido.

n) Es inoperante el agravio a estudio, ya que el recurrente se limitó a señalar que en el auto recurrido se hizo una indebida interpretación del concepto de seguridad pública y a mencionar que se decretó la incompetencia porque los autos impugnados quedaban excluidos de lo dispuesto en el artículo 2 del Código de Justicia Administrativa del Estado; pero omitió combatir las

consideraciones que condujeron al magistrado instructor a concluir que los actos impugnados eran materia de seguridad pública y de los cuales, el tribunal no era competente para conocer de ellos y desechar la demanda; ya que se limitó a realizar manifestaciones genéricas, sin explicar porqué estimaba violados los preceptos que invocaba y la forma en que trasciende el sentido de la resolución.

Enunciados los actos por los que se promovió el juicio de nulidad y los motivos por los que se desechó la demanda respectiva, así como los que sustentan la sentencia reclamada que confirmó el citado desechamiento, se procede al análisis de los conceptos de violación y así se determina que es infundado el de carácter procesal, relativo a que al quejoso dejó de notificársele el procedimiento de acumulación y de resolverse las providencias cautelares que solicitó en la demanda administrativa.

En relación con el primer tópico, ha de establecerse que el análisis de las constancias de

autos revela que la acumulación de oficio que inició el Magistrado Instructor de la Segunda Ponencia del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán, en auto de dieciséis de julio de dos mil ocho, respecto del juicio administrativo promovido por el quejoso con el diverso JA-188/2008, seguido por Sinué Chávez Sandoval, no se llevó a efecto en virtud de que la magistrada instructora de la Tercera Ponencia del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán, en auto de dieciocho de agosto de dos mil ocho, determinó que los juicios administrativos debían continuarse tramitando hasta antes de la citación para sentencia; sin que posteriormente se hubiese emitido resolución respecto a dicha acumulación; de lo cual este tribunal colegiado deriva que al no haberse decretado la acumulación oficiosa pretendida, menos existe la posibilidad de considerar que se vulneraron directamente los derechos fundamentales del quejoso; ni que se afectaron sus defensas, menos que trascendieron al resultado del fallo reclamado, por cuanto si bien la acumulación tiene por objeto que los expedientes en que se decreta se sujeten a la tramitación de aquel al que se acumulan y que se decidan en una misma sentencia; se impone determinar que lo atinente a tal omisión no puede ser

objeto de examen en el juicio de garantías directo, por no quedar comprendida la figura de la acumulación -sea que se admita o se deseche- en ninguna de las hipótesis específicas, ni en la parte final del primer párrafo del artículo 158 de la Ley de Amparo, menos cuando –por regla general- esa figura procesal no es apta para lesionar los intereses jurídicos de la reclamante, sino sólo por excepción a condición de que trascienda al resultado del acto reclamado y afecte las defensas del quejoso, según tesis de jurisprudencia 49/95 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del contenido siguiente:

"ACUMULACIÓN. LA RESOLUCIÓN SIN ULTERIOR RECURSO QUE DECLARA IMPROCEDENTE ESE INCIDENTE NO ES RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO. *La resolución sin ulterior recurso, que declara improcedente el incidente de acumulación de autos solicitado para que juicios conexos que se siguen separadamente sean fallados en una misma sentencia, no constituye un acto procesal de ejecución irreparable, que vulnere los derechos fundamentales previstos en las garantías individuales,*

dado que este procedimiento fue instaurado exclusivamente para lograr la economía de los juicios y evitar el dictado de sentencias contradictorias. Por ello, aun cuando se estime inexacta dicha resolución, al no tener carácter irreparable, por no afectar de manera directa e inmediata garantía individual alguna, no es reclamable en amparo indirecto, pues el hecho de que se niegue la acumulación de autos solicitada, no priva del derecho de defensa que en cada uno de esos procedimientos tienen consagrado las partes ni altera las cuestiones debatidas en los mismos, ya que dicha resolución, únicamente puede constituir la violación de derechos adjetivos con efectos meramente intraprocesales, y la procedencia del amparo indirecto se presenta cuando los actos tengan una ejecución de imposible reparación o afecten a personas extrañas al juicio; sin que esto determine por exclusión, la procedencia del amparo directo contra tal determinación, al estar debidamente delimitado, tratándose de violaciones procesales, la procedencia de dicho juicio, únicamente cuando se afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo."

(Semanao Judicial de la Federaci3n y su Gaceta II, Diciembre de 1995, Novena poca, Materia Com3n, página 5, registro 200,222).

Por otra parte, deviene inatendible lo aducido por el quejoso respecto al segundo t3pico, pues si bien el Magistrado Instructor de la Segunda Ponencia del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán, dej3 de resolver sobre la solicitud de suspensi3n de los actos impugnados que le solicit3; dicha omisi3n se traduce propiamente en una negativa, en tanto persiste no proveer la petici3n para que se conceda la suspensi3n de los actos impugnados solicitada por el quejoso; por lo que debi3 impugnarla conforme al artículo 298 del C3digo de Justicia Administrativa de Michoacán, el cual prev3 el recurso de reconsideraci3n para combatir esa situaci3n, al establecer que contra: *"... II. Los acuerdos que concedan o nieguen la suspensi3n del acto impugnado, los que revoquen o modifiquen estos acuerdos y los que señalen garantías o cauciones con motivo de la propia suspensi3n"*; de modo que si conforme con esa disposici3n legal el quejoso tenía a su alcance ese medio de impugnaci3n, para que se le resolviera su petici3n y no lo hizo valer, no prepar3 el

juicio de amparo; pero además, aunque lo hubiera hecho, lo que decidiera en dicho recurso era impugnabile en amparo indirecto, por no constituir una sentencia definitiva contra la que procede el amparo directo; lo cual impide a este tribunal colegiado ocuparse de ese tópico.

SÉPTIMO. El análisis de los conceptos de violación relacionados con el fondo del asunto, conduce a establecer lo siguiente:

Es inoperante el relativo a que la autoridad responsable no atendió los agravios marcados con los números 7.1 y 7.2 en los términos planteados , en el segundo de los cuales -agrega- se refirió a los términos expuestos de la demanda desechada.

Lo anterior es así, porque el quejoso no expresó cuáles fueron los términos específicos en los que puntualizó como en la demanda administrativa puntualizó la infracción a la ley que -en su concepto- le irrogó perjuicio, sino que se limita a establecer que no le fueron atendidos los agravios en los términos como los expuso e hizo remisión a que el motivo del disenso quedó expuesto en la demanda que se le

desechó; lo cual resulta insuficiente para estudiar el concepto de violación hecho valer en tales términos, pues se dejan de proporcionar los elementos mínimos para abordar su análisis, al no señalar cuál fue o fueron las cuestiones o argumentos concretos que, en su caso, la autoridad responsable soslayó examinar y lo dejó en estado de indefensión; lo que se hacía particularmente necesario se expresara, atento a que en el juicio constitucional no puede hacerse un examen general de todo lo aducido ante la responsable para determinar cuál cuestión planteada como concepto de impugnación dejó de estudiar en el acto reclamado, cuando se requiere que sea analizado a la luz de razonamientos expuestos como conceptos de violación, los cuales necesariamente deben patentizar la omisión del juzgador ordinario de pronunciarse en relación a uno o varios de los aspectos específicos sometidos a su consideración.

Lo sustentado no se contrapone con el criterio de que en los juicios de amparo basta la expresión de la causa de pedir para atender el concepto de violación, ya que ello de manera alguna implica que la parte quejosa se limite a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a dicha

parte corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estima inconstitucional el acto que reclama; excepción en la cual no se ubica el presente asunto, porque no se actualiza alguno de los supuestos en que procede suplir la deficiencia de la queja, previstos en el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, dado que la sentencia reclamada no se funda en leyes declaradas inconstitucionales, no se trata de un asunto en materia penal, agraria donde el quejoso sea el ejidatario, comunero o aspirante a serlo, ni laboral donde el quejoso sea el trabajador, y tampoco está promovido por menores o incapaces, además de que no se advierte que haya habido una violación manifiesta a la ley que haya dejado sin defensa al quejoso, por lo que este tribunal no puede emprender de manera oficiosa el estudio de la legalidad de sentencia reclamada, so pena de violar dicho principio.

Al respecto aplica la jurisprudencia 81/2002 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del texto siguiente:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO. *El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que*

no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse."

(Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Diciembre de 2002, Novena Época, Materia Común, página 61, registro 185,425).

Es inoperante también el concepto de violación relativo a que los actos impugnados no son materia de seguridad pública; y que el primer párrafo del artículo 16 Constitucional, no debe verse como una simple ecuación reductiva de mera legalidad; competencia, fundamentación y motivación; dado que también protege la libertad genérica y, a su vez, exige condiciones de razonabilidad y proporcionalidad en la actuación del gobierno, por lo que no pueden tomarse interpretaciones absurdas y deficientes como las de la autoridad responsable, respecto de una improcedencia tratándose de materia de seguridad pública que carece de motivación.

Es así, porque lo relativo a que los actos reclamados consistentes en multa por treinta pesos, detención arbitraria y registro en la lista de arrestados, cuya nulidad demandó, así como la

reparación de daño que exige son materia de seguridad pública y, por ende están fuera de control de legalidad del tribunal responsable, conforme a lo dispuesto en el artículo 2º. del Código de Justicia Administrativa de Michoacán, quedó firme en el recurso de reconsideración donde se emitió el acto reclamado, ante la declaratoria de inoperancia del agravio en el que en torno a las consideraciones que sustentaron esa determinación y expuso la responsable en los términos siguientes: *"... en que el recurrente se limita a señalar que en el auto recurrido se hizo una indebida interpretación del concepto de seguridad pública y a mencionar que se decretó la incompetencia porque los autos impugnados quedaban excluidos de lo dispuesto en el artículo 2 del Código de Justicia Administrativa del Estado y expone lo que en su criterio consiste la seguridad pública al señalar que: '...es una función de competencia concurrente entre los tres niveles de gobierno...' y además, transcribe una parte de las consideraciones sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad número 1/96. Sin embargo, a través de tal agravio no combate las consideraciones sustentadas por el magistrado instructor que lo*

llevaron a concluir que los actos impugnados eran materia de seguridad pública y de los cuales, este tribunal no era competente para conocer de los mismos y con base en ellos, desechar la demanda; por el contrario, el recurrente se limita a realizar manifestaciones genéricas, pues no explica porqué estima violados los preceptos que invoca y la forma en que trasciende el sentido de la presente resolución, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que ocasiona su inoperancia."

Esto es así, porque en los conceptos de violación se dejó de expresar argumento alguno tendiente a combatir aquella declaratoria de inoperancia; sin que sea dable suplir su deficiencia, al no estarse en ninguno de los casos que autoriza el artículo 76 bis de la Ley de Amparo; lo cual trae como consecuencia que las consideraciones que la sustentan se mantienen firmes para regir el sentido del acto reclamado.

Al respecto aplica -por compartirse- la jurisprudencia 19 del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, que textualmente es como sigue:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE, COMBATIENDO EL FONDO DEL ASUNTO, NO ATACAN LAS CONSIDERACIONES QUE LA RESPONSABLE TOMÓ EN CUENTA PARA DECLARAR INOPERANTES LOS AGRAVIOS ESGRIMIDOS. *Si la responsable emite declaratoria de inoperancia respecto de los agravios formulados, y el quejoso esgrime argumentos orientados a combatir el fondo del asunto, mas no a desvirtuar las consideraciones que aquélla tomó en cuenta para dictar el fallo reclamado, ello trae como consecuencia que los conceptos de violación se estimen inoperantes."*

(Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Septiembre de 2001, Novena Época, Materia Común, página 1137, registro 188,866).

OCTAVO. En cambio, son fundados los conceptos de violación que se analizan en este considerando.

Es cierto -como se sustentó en el acto reclamado- que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Michoacán, carece de competencia legal para ejercer el control constitucional -directo- de las leyes locales o normas generales abstractas emitidas por las autoridades Estatales o Municipales; por cuanto que esa actividad jurisdiccional implica verificar si lo previsto en esas leyes o normas se apega a lo establecido en un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o en su caso en la Constitución de su entidad, lo cual es una facultad reservada a los órganos del Poder Judicial de la Federación, conforme al derecho jurisprudencial nacional; como consecuencia, de ninguna manera el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Michoacán, es competente para realizar un estudio de tal naturaleza, ya que ello implicaría dotarlo de facultades para llevar a cabo un control difuso de la Constitución, lo que no está permitido en el sistema constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tal como se estableció en la jurisprudencia 74/99 de rubro y texto siguiente:

**"CONTROL DIFUSO DE LA
CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS**

GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. *El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que 'Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.'. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto."*

(Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, agosto de 1999, página 5).

Sin embargo, el tribunal responsable no actuó conforme a derecho al resolver que el estudio de los actos impugnados por el actor -en el juicio de nulidad donde se emitió la resolución reclamada en este juicio de amparo- se realiza en función al control de legalidad, esto es, únicamente se pueden verificar la infracción a leyes, normas o instrucciones generales emitidas por las autoridades Estatales o Municipales que los rigen; cuando, en el caso, el quejoso plantea la ilegalidad por omisión, pues se duele de un acto administrativo que -en su concepto- afecta derechos fundamentales protegidos tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, esto es, por el derecho convencional que forma parte del sistema jurídico mexicano al haber suscrito México dicha convención, atendiendo al principio pacta sunt servanda, conforme al cual el Estado Mexicano contrajo obligaciones frente a la comunidad internacional que no deben ser desconocidas con sólo invocar normas de derecho interno, pues ante

cualquier desacato infundado se corre el riesgo de incurrir en una responsabilidad internacional.

Ello, pues si bien de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º. del Código de Justicia Administrativa de Michoacán, el procedimiento administrativo, como instrumento jurídico para acceder a la justicia administrativa, está instituido para la defensa de actos de autoridad que se estimen ilegales y rige para actos y procedimientos administrativos entre el particular y las dependencias, entidades y organismos públicos desconcentrados del Poder Ejecutivo Estatal, la Auditoría Superior de Michoacán, la Administración Pública Municipal, los Organismos Públicos Autónomos y como bases normativas para los ayuntamientos y las dependencias, entidades y desconcentrados de la Administración Pública Municipal; entre otros, para conocer de actos que impongan sanciones por infracciones a las leyes y reglamentos estatales o municipales, de carácter administrativo o en cualquier omisión definitiva de la autoridad administrativa del Estado, previstos específicamente en las fracciones V y X del artículo 154 del Código de Justicia Administrativa de Michoacán.

Cuando -como en el caso- el gobernado acude ante el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán, no para demandar la omisión legislativa a fin de que ésta se subsane y con base en los artículos 7 y 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en los Procedimientos Administrativos Sancionadores, ni para que como autoridad administrativa el Gobernador del Estado de Michoacán emita el o los reglamentos que garanticen la observancia de dicha convención que fue aceptada por México el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve y publicada en el Diario Oficial de la Federación de siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno, sino a demandar el pago de una indemnización, como consecuencia precisamente de la omisión legislativa en que ha incurrido el Gobernador del Estado; de esto deriva entonces que el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán, es legalmente competente como se pondrá de manifiesto.

Esto es, pese a que el ahora quejoso, en su demanda de nulidad, indicó que reclamaba del Gobernador del Estado la omisión de expedir

reglamentos relativos a garantizar la observancia de los artículos 7 y 8 de la Convención en los procedimientos administrativos sancionadores; lo cierto es que del contexto de esa demanda se advierte que su reclamo no deriva de la pretensión de que se le vincule al Gobernador para que expida la normatividad administrativa correspondiente, como lo consideró la autoridad responsable, sino para que responda por los daños que -en concepto del peticionario del amparo- le ocasiona precisamente la ausencia de la normativa que -agrega dicho peticionario- permita garantizar las restricciones de la libertad en el ámbito de la actividad punitiva de esa rama de gobierno; y se determine -en su caso- el grado de responsabilidad por culpa administrativa derivada de la citada omisión, o sea para que el tribunal administrativo conozca y resuelva sobre la pretensión deducida, siendo que la causa de pedir descansa su fundamentación en una convención internacional.

En efecto, si el ahora quejoso no reclama la omisión legislativa sino, como consecuencia de ella, el pago de daños y perjuicios, entonces el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Michoacán, debe

pronunciarse sobre las pretensiones del accionante, pues contrariamente a lo que se argumentó en el acto reclamado, aquél sí tiene competencia para llevar a cabo el control de legalidad de esos actos, de conformidad con lo dispuesto, entre otros, en los preceptos legales del Código de Justicia Administrativa de Michoacán, que en lo que interesa en seguida se transcriben:

"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...

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

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

*"Artículo 155. Además, tendrá competencia para:
I... Para conocer de juicios de pago de daños y perjuicios derivado de actos o resoluciones consumados de manera irreparable en perjuicio del particular por las autoridades administrativas."*

Así pues, si el quejoso acudió ante el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán, a demandar al Gobernador del Estado de Michoacán, el pago de trescientos mil pesos, por la omisión que como causa de pedir le atribuye -consistente en: *"La omisión 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"*; lo cual dicha parte estimó afectó su interés jurídico y los actos que ello generaron se derivaron de la prestación de servicios de policías estatales y de las instituciones de seguridad pública- es inconcuso que la pretensión del quejoso se ubica en las hipótesis previstas en las porciones normativas que establecen

los preceptos con anterioridad transcritos; respecto de las cuales el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán, tiene competencia legal para conocer de ese acto administrativo y someterlo al control de legalidad, a fin de determinar si el Ejecutivo del Estado, incurrió, o no, en la omisión legislativa que se le atribuye y, en su caso, determinar si procede, o no, el pago de aquella cantidad.

Por lo que es incuestionable que no por el hecho de que algunos de los actos impugnados correspondan a la seguridad pública, el tribunal carezca de competencia legal para conocer de todos los actos vinculados con ella, en términos del artículo 2 del Código de Justicia Administrativa del Estado; puesto que tiene como obligación esencial encausar las pretensiones del gobernado al límite de su competencia, para no denegar justicia, que como garantía individual prevé el artículo 17 Constitucional.

Esto es, si bien conforme al aludido precepto legal, no procede la admisión de la demanda de nulidad respecto de algunos de los actos impugnados por el peticionario del amparo; ello debió traer como consecuencia que no se admitiera sólo por tales

actos; pero no excluye su competencia legal para conocer de actos que no queden comprendidos bajo aquella norma sino en una diversa, acorde con la leyes del fuero que rigen su actuación; atendiendo a la razón de la pretensión o título que es la causa petendi y cuya competencia la vincula a resolver sobre ellos.

Es así que el juzgador, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho, debe evaluar si la esencia y relevancia de lo planteado es conforme con el ordenamiento, todo ello de una manera razonable, integral y no rigorista, sin desvincularlo de los efectos o consecuencias de la esencia de la pretensión, privilegiando una respuesta basada en la verdad fáctica y real por encima de la procesal.

Lo anterior implica un pronunciamiento completo y amplio de la litis propuesta atendiendo a la solución de fondo, al problema jurídico y a la controversia.

Por ello es que asiste razón al peticionario del amparo en su argumento, de que la noción de acceso a la jurisdicción es un reconocimiento constitucional para que las personas acudan ante los tribunales a

dilucidar sus pretensiones procesales ante el surgimiento de los litigios; pues se encuentra consagrada como garantía individual en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y garantiza a todos los gobernados la administración de justicia a cargo de órganos jurisdiccionales competentes e independientes, que resuelvan las controversias respectivas de manera pronta, completa e imparcial, en los plazos y términos que fijen las leyes; máxime si se considera que -por regla general- en nuestro sistema jurídico nacional todo acto de autoridad, incondicionalmente, debe estar siempre sujeto al escrutinio y control jurisdiccional de las autoridades de instancia.

Al respecto aplica la jurisprudencia 192/2007 sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

**"ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.
EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE
INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA,
A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS**

AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.

La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto

emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales."

(Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Octubre de 2007, Novena Época, Materia Constitucional, página 209, registro 171,257).

No obsta que el efecto negativo del acto atribuido de referencia, el quejoso lo haya derivado de la falta de aplicación de los artículos 7.5, 8.1, y 8.2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, adoptada por el Estado Mexicano en la ciudad de San

José de Costa Rica, el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, publicada en el Diario Oficial de la Federación de siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno, que salvaguarda, además de otros, los derechos humanos.

Esto, pues cuando los gobernados acuden ante los tribunales previamente establecidos a defenderse de actos y procedimientos de autoridad que estimen ilegales, bajo el argumento de irregularidad administrativa derivada de la inobservancia un tratado internacional, las autoridades del Estado Mexicano, quedan obligadas a resolver sobre los vicios de inconstitucional indirecta, también llamados de legalidad que en tales términos se les planteen, en observancia de lo dispuesto en el precepto 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a

dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Es así, por cuanto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rige el sistema jurídico nacional desde mil novecientos diecisiete, en ese numeral consagra los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ellas emanan, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, por el Presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión.

Luego, como el dispositivo constitucional de referencia otorgó el rango de ley del país a los tratados celebrados y que en un futuro se suscriban por el Presidente de la República, sin más condición para ello que la de que no sean contrarios a la propia Constitución y sean aprobados por el Senado; es inconcuso entonces que lo pactado en los tratados queda automáticamente incorporado al derecho interno mexicano, por así haberlo dispuesto el Constituyente; con independencia de que para otros

efectos la materia del tratado sea competencia de la federación, o de las entidades federativas, lo cual se apoya en el principio relativo a que no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas para su observancia.

La consideración precedente encuentra fundamento, en lo conducente, en la tesis LXXVII/99 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del texto siguiente:

"TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión ...serán la Ley Suprema de toda la Unión...parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la*

Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de leyes constitucionales, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación,

obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de

*rubro: **LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.**; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal."*

(Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Noviembre de 1999, Novena Época, página 46).

Cabe agregar que en materia de adaptación del derecho internacional al interno, el procedimiento especial es el predominante. La adaptación (también por remisión) del derecho internacional convencional, requiere de un acto ad hoc. Dicho acto es la orden de ejecución, que consiste en la manifestación de la voluntad de que el tratado sea cumplido, aplicado en el interior del Estado. Esta orden se expresa en fórmulas como: "*para su debida observancia ...*" que acompañan la reproducción (que no reformulación, porque es reenvío) del tratado. Regularmente la orden de ejecución está contenida en un decreto o en una ley, de tal suerte que precede a la entrada en vigor del tratado, entrada -que según su naturaleza- se

verificará en el momento del cambio de los instrumentos de ratificación o del depósito de un cierto número de ratificaciones, de acuerdo con lo explicado.

Respecto al sistema de adaptación en México, se optó por el especial, ya que debe ser un decreto del presidente de la República publicado en el Diario Oficial de la Federación, donde se da a conocer que un determinado tratado ha sido aprobado por él mismo y por el Senado, tal como lo establece el artículo 70 de la Constitución que ordena:

"Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: 'El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto).' ..."

Ese postulado se ve reforzado, no sólo por la fuerza normativa que representan los compromisos internacionales sino sobre todo por el hecho de que es suscrito por el presidente de la República en su

carácter de jefe de Estado y la participación del Senado en el proceso, que representa la participación de las entidades federativas en el proceso de incorporación de un compromiso internacional al derecho positivo mexicano.

En efecto, los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades del Estado parte frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas, el que por medio de su ratificación obliga a las autoridades de los Estados; sin que exista limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado sino que por mandato expreso del propio artículo 133, el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades

federativas; además, incorporados a la Ley Suprema de toda la Unión los tratados internacionales suscritos por México, las autoridades mexicanas quedan vinculadas también a invocar la jurisprudencia de tribunales internacionales, como criterio orientador cuando se trate de la interpretación y cumplimiento de las disposiciones protectoras de los derechos humanos, que han sido definidos por la doctrina como el conjunto de facultades, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.

También existen opiniones en relación a que cuando se trate de un conflicto que verse sobre derechos humanos, los tratados o convenciones suscritos por el Estado Mexicano que los regulan, deben ubicarse propiamente a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dichos instrumentos internacionales deben concebirse como una extensión de lo previsto por ella respecto a los derechos fundamentales.¹²

¹² En relación con el tema en el voto concurrente que formuló el Ministrito José Ramón Cossío Díaz dentro del amparo directo en revisión 908/2006, literalmente expresó:

“Los tratados e instrumentos en materia de derechos humanos tienen una naturaleza jurídica distinta a aquellos que se refieren a la materia comercial doble tributación o, en general a otras materias. Esto es así, ya que si bien los instrumentos internacionales generan, por regla, obligaciones para el estado en relación con los demás Estados de la comunidad Internacional – dependiendo de la naturaleza bilateral o multilateral o multilateral del instrumento-, los instrumentos de derechos fundamentales se encuentran orientados, más que establecer un equilibrio de intereses entre Estados, a garantizar derechos y libertades del ser humano.

Los tratados modernos sobre derechos fundamentales no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo, de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. De este modo, al aprobar los tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual asumen varias obligaciones, no en relación con otros estados sino hacia los individuos bajo su imperio.

“....

Ese carácter distinto de los tratados de derechos humanos ha sido sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde sus primeras opiniones consultivas: “Otros Tratados” Objeto de la Función Consultiva de la Corte (artículo 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82 del veinticuatro de septiembre de mil novecientos ochenta y dos; El Efecto de las reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos , Opinión Consultiva OC-2/82 del veinticuatro de septiembre de mil novecientos ochenta y dos; así como en diversos casos contenciosos: Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, Competencia, Sentencia de veinticuatro de septiembre de mil novecientos noventa y nueve; Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, Sentencia de diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y nueve; Caso de la Masacre de Mapiripan vs. Colombia, Sentencia de quince de septiembre de dos mil cinco.

“...

Asimismo, el carácter especial de esos tratados ha sido reconocido por la comisión Europea de Derechos Humanos cuando declaró que las obligaciones asumidas por las Altas Partes Contratantes en la Convención [Europea] son esencialmente de carácter objetivo, diseñadas para proteger los derechos fundamentales de los seres humanos de violaciones de las Altas Partes Contratantes en vez de crear derechos objetivos y recíprocos entre las Altas Partes Contratantes...”

“...

Además de la distinta relación entre los obligados por la firma, ratificación o adhesión de un tratado de derechos humanos y los beneficiarios finales del mismo, el contenido de esos tratados es compatible con la parte dogmática de toda constitución moderna, al establecer derechos y libertades individuales o colectivos que no hacen más que reafirmar o incluso ampliar los derechos y las garantías que tienen todos los ciudadanos dentro del Estado.

En el continente americano, la compatibilidad del contenido de diversos tratados de derechos humanos con la parte dogmática de la Constitución, se refleja de manera formal en algunos casos,

Al respecto aplica -por compartirse- la tesis aislada del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, del tenor siguiente:

“JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. *Una vez incorporados a la Ley Suprema de toda la Unión los tratados internacionales suscritos por México, en materia de derechos humanos, y dado el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es posible invocar la jurisprudencia de dicho tribunal internacional como*

otorgándoles a esos instrumentos la misma jerarquía que la norma suprema, o la posibilidad de modificación directa de los contenidos constitucionales...”

“...

Estimo que aun cuando no se considerara compatible la Constitución con los tratados de derechos humanos, ni se considerara que éstos por su objeto y fin se encuentren en el mismo nivel a efectos de interpretación y aplicación, es indudable que, por tratarse de derechos fundamentales del individuo, deben tener una interpretación que asegure que serán garantizados y respetados en el territorio del Estado.

Al ser los tratados de derechos fundamentales, como ya lo señalábamos, instrumentos jurídicos que buscan garantizar el goce de derechos y libertades del ser humano, difícilmente podrían oponerse a la intención que plasmó el Constituyente y al texto mismo de la Constitución, aún en aquellos casos que la norma suprema establece restricciones que pudieran considerarse insuperables, pues en estos casos, tomando en cuenta los derechos que protegen, esas restricciones deben ser interpretadas de manera progresiva con los tiempos y las condiciones de vida actuales.

“...

Por todo lo anterior, en el caso de existir una genuina antinomia entre normas en materia de derechos fundamentales, debe operar el principio pro homine, que se refiere a la prevalencia de una norma sobre otra por su mayor protección de los derechos fundamentales, independientemente de su ubicación en el entramado jurídico.”

criterio orientador cuando se trate de la interpretación y cumplimiento de las disposiciones protectoras de los derechos humanos."

(Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta XXVIII, Diciembre de 2008, Novena Época, Materia Común, página 1052, registro 168312).

Así pues, los tratados celebrados por el Estado Mexicano no pueden desconocer o alterar las garantías y derechos del hombre, en tanto éstos constituyen la razón y el objeto de nuestras instituciones; por ello, es que Ley Fundamental obliga a las autoridades mexicanas a respetarlos; de ahí que sea válido sustentar que bajo ninguna circunstancia puede ser ignorados por las autoridades al emitir los actos que les corresponda de acuerdo a su ámbito competencial; dado que los principios que conforman el derecho subjetivo público, deberán adecuarse a las diversas finalidades de esos medios de defensa; y que al margen de que el Código de Justicia Administrativa de Michoacán, no obstante haber entrado en vigor el treinta de noviembre de dos mil siete, esto con excesiva posterioridad a la concertación del tratado de San José, no se hubiese

adecuado al marco jurídico de ese instrumento internacional, tan luego fue ratificado por México, de ninguna manera exonera a la autoridad responsable, ya que debe atender a él por mandato expreso del artículo 133 constitucional.

Tanto más que el principio pro homine es un criterio hermenéutico que coincide con el rasgo fundamental de los derechos humanos, por virtud del cual debe estarse siempre a favor del hombre e implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.

En ese orden, ha de establecerse que los tribunales locales del Estado Mexicano no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales sino que quedan también obligados a aplicar la Constitución, los tratados o convenciones internacionales y la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros organismos, lo cual los obliga a ejercer un control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las

supranacionales, como lo consideró la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 908/2006, promovido por Nahum Ramos Yescas, en sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil siete, cuando determinó:

"El concepto de interés superior del niño, ha sido interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia aceptó el Estado Mexicano el veinticuatro de marzo de mil novecientos ochenta y uno al ratificar la Convención Interamericana de Derechos Humanos y cuyos criterios, por tanto, son obligatorios".

Al respecto se invoca la tesis aislada CXLI/2007 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguiente:

"INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. SU CONCEPTO. *En términos de los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de*

1991); y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales deben atender primordialmente al interés superior del niño, en todas las medidas que tomen concernientes a éstos, concepto interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998 al ratificar la Convención Interamericana de Derechos Humanos) de la siguiente manera: "la expresión 'interés superior del niño' ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño."

(Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Julio de 2007, Novena Época, Materia Civil, página 265, registro 172,003).

Luego, al haber considerado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dado que México aceptó la Convención Americana de Derechos Humanos, también reconoció la interpretación que de dicha convención realiza la

Corte Interamericana de Derechos Humanos; lo cual conduce a este tribunal colegiado a considerar que todos los tribunales del Estado están obligados a ejercer el control de convencionalidad al resolver cualquier asunto sometido a su jurisdicción, como lo estableció la citada Corte Interamericana al decidir el caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, en la sentencia emitida el veintiséis de septiembre de dos mil seis.¹³

¹³ La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Almonacid Arellano, sustentó lo siguiente:

'128. Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también 'de convencionalidad' ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones.

'124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también serán sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de 'control de convencionalidad' entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

De ahí que los órganos de justicia nacional quedan obligados a ejercer 'el control de convencionalidad', respecto a actos de autoridad -entre ellos, normas de alcance general- conforme a las atribuciones que les confieren los ordenamientos a los que se hallan sujetos y las disposiciones del Derecho Internacional de los derechos humanos, a las que se encuentran vinculados por la concertación, ratificación o adhesión de los tratados o convenciones del Presidente de la República; que tiene como propósito que haya conformidad entre los actos internos y los compromisos internacionales contraídos por el Estado, que generan para éste determinados deberes y reconocen a los individuos ciertos derechos; control que queda depositado tanto en tribunales internacionales -o supranacionales- como en los nacionales, a quienes mediante el mismo se les encomiendan la nueva justicia regional de los derechos humanos y adquieren, además, la obligación de adoptar en su aparato jurídico tanto las normas como la interpretación de éstas, a través de políticas y leyes, que garanticen el respeto a los derechos humanos y sus garantías, explícitas en sus constituciones

nacionales y, desde luego, en sus compromisos convencionales internacionales.

Como consecuencia de lo cual, se impone establecer que las autoridades del estado mexicano tienen la ineludible obligación de observar y aplicar en su ámbito competencial interno -además de las legislativas- medidas de cualquier otro orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, no sólo de la Constitución y de sus normas internas sino también de las Convenciones Internacionales de las que México es parte y de las interpretaciones que de sus cláusulas llevaron a cabo los organismos internacionales; lo que conlleva a sustentar que todos los tribunales deben realizar un control difuso de convencionalidad, al resolver los asuntos sometidos a su competencia.

Sólo en vía de orientación, se cita la tesis aislada CLXII/2008 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro número 168,177, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Enero de 2009,

Novena Época, Materia Constitucional, página 781, que textualmente es como sigue:

"CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SU APLICACIÓN DIRECTA CORRESPONDE INDISTINTAMENTE A TODAS LAS AUTORIDADES ORDINARIAS O DE CONTROL CONSTITUCIONAL, SIEMPRE Y CUANDO NO DESAPLIQUEN, PARA ESE EFECTO, UNA LEY SECUNDARIA. *Los artículos 40 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran el principio de supremacía constitucional, en tanto disponen que la Constitución es la ley fundamental o suprema, naturaleza que niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior y, en cambio, requiere que todo le sea inferior y que cada acto de autoridad esté de acuerdo con ella. Por tanto, en términos generales, todas las autoridades ordinarias o de control constitucional, están obligadas a aplicarla directamente, particularmente cuando se está en presencia de derechos fundamentales, aplicación que ya ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes. No obstante, las autoridades distintas a los Jueces Constitucionales*

del Poder Judicial de la Federación deben aplicar directamente la Constitución hasta el límite de lo dispuesto en una ley formal y material; es decir, sólo deben aplicar e interpretar los contenidos constitucionales."

Eso significa que si bien los jueces y tribunales mexicanos -en principio- quedan sujetos a la observancia y aplicación del imperio de las disposiciones nacionales; cuando el Estado Mexicano ratificado un tratado internacional -como la Convención Americana- como parte del aparato del Estado que son, también quedan sometidos a ésta; por tanto, están obligadas a velar porque los efectos de las disposiciones que la integran no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin; mediante el ejercicio del control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; más aún la interpretación que de esa convención hubiese realizado la Corte Interamericana, como su último intérprete.

Cabe establecer que en la doctrina se ha sustentado que existen dos tipos de control de

convencionalidad: en sede internacional y en sede interna.¹⁴

I. En sede internacional se actualiza cuando, en ejercicio del control de convencionalidad, que es un mecanismo de protección procesal que ejerce la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando el derecho interno (Constitución, ley, actos administrativos, jurisprudencia, prácticas administrativas o judiciales, etc.), es incompatible con la Convención Americana Sobre Derechos Humanos u otros tratados -aplicables- con el objeto de aplicar la Convención u otro tratado, mediante un examen de confrontación normativo (derecho interno con el tratado), en un caso concreto; la Corte Interamericana dicta una sentencia y ordena la modificación, derogación, anulación o reforma de las normas o prácticas internas, según corresponda, protegiendo los derechos de la persona humana, con el objeto de garantizar la supremacía de la Convención Americana.

¹⁴ Control de convencionalidad de las leyes y derechos humanos, autor Ernesto Rey Cantor. Editorial Porrúa. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. Editado en el año 2008 en la ciudad de México, Distrito Federal.

También se actualiza cuando el Estado no ha cumplido con el deber de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2 de la Convención) para garantizar con efectividad el ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la Convención, la Corte Interamericana en sentencia le ordena al Estado adoptar medidas legislativas (leyes internas) o de otro carácter que fueren necesarias para obtener dicha efectividad.

A guisa de ejemplo de las hipótesis precedentes, se presentan dos modalidades o formas:

a) Una, cuando los constituyentes expiden una nueva Constitución o reforma constitucional, o los legisladores expiden una ley, o la administración dicta un acto administrativo, en incompatibilidad con el artículo 2 de la Convención ('Deber de adoptar Disposiciones de Derecho Interno') violando los derechos humanos reconocidos en la Convención, según el caso; también ocurre la incompatibilidad de la jurisprudencia, prácticas administrativas o judiciales con el tratado.

b) Otra, cuando los legisladores omiten expedir una ley a que está obligado internacionalmente el Estado por el artículo 2, para garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención.

En la primera modalidad, se trata de una violación por acción y en la segunda, una violación por omisión. Estas en el derecho constitucional se denomina omisiones legislativas absolutas.

En la segunda modalidad -casos de control de las omisiones legislativas absolutas- propiamente control normativo de ningún tipo, ni concreto, ni abstracto: la cuestión es, precisamente, que no hay norma que controlar.

La incompatibilidad normativa genera un conflicto que la Corte Interamericana resuelve, según su construcción jurisprudencial, declarando *inconvencional* la norma nacional. Entonces, podría afirmarse que es una especie de Control de Convencionalidad concentrado, por ser la Corte Interamericana su juez natural.

II. El tipo de control de convencionalidad en sede interna se actualiza cuando el juez interno tiene competencia para inaplicar el derecho interno y aplicar la Convención u otro tratado mediante un examen de confrontación normativo (derecho interno con el tratado), en un caso concreto y adoptar una decisión judicial protegiendo los derechos de la persona humana.

Consecuente con lo considerado, es válido sustentar que el control de convencionalidad -tanto en sede internacional como nacional- lo representa el examen de confrontación normativo (material) del derecho interno con la norma internacional, alrededor de unos hechos -acción u omisión- internacionalmente ilícitos; que como técnica jurídica de control tiene por objeto preservar y garantizar el ejercicio de los derechos establecidos a favor de los gobernados tanto en el derecho nacional como en el internacional.

De ello se deriva la consideración de que en el juicio de convencionalidad:

1. Por 'acción' del legislador: es posible declarar que la existencia de una determinada legislación pueda generar la violación de alguno de los derechos reconocidos en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos Convenio.

2. Por la 'omisión' del legislador: en cuyo caso lo que viola un derecho reconocido en la Convención no es tanto la existencia de una legislación como su inexistencia.

Lo hasta aquí expresado conlleva a este cuerpo colegiado a determinar que en el caso concreto, la autoridad responsable frente a lo que el quejoso demandó del Ejecutivo del Estrado, en torno al pago de trescientos mil pesos por la omisión que le atribuyó en expedir reglamentos relativos a garantizar la observancia y la aplicación -en los procedimientos administrativos- de los artículos 7.5, 8.1, y 8.2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, está legalmente vinculado a observar el control de convencionalidad en sede interna, que implica acatar y aplicar en su ámbito competencial, además de las legislativas, medidas de cualquier otro orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, no

sólo de la Constitución y de sus normas internas sino también de las Convenciones Internacionales de las que México es parte y de las interpretaciones que de sus cláusulas llevan a cabo los organismos internacionales.

Sin que sea jurídico sustentar que para controlar el aludido acto de autoridad que pretendió impugnar en sede administrativa el quejoso, sólo podía hacerlo a través del juicio de control constitucional, previsto en los artículos 103 y 107 de la Carta Magna; por cuanto el juicio de amparo no es un medio de defensa ordinario sino un medio de control constitucional que conforme a su naturaleza, tiene el carácter de extraordinario; por lo que procede únicamente respecto de aquellos actos contra los cuales la ley secundaria no concede recurso alguno, por virtud del cual puedan repararse los perjuicios que dichos actos ocasionan al gobernado.

Menos cuando el amparo no constituye un mecanismo para determinar condenas, como la de trescientos mil pesos que le reclama al Gobernador del Estado de Michoacán, como consecuencia de la inactividad legislativa que le atribuye; acorde las

razones que sustentan la tesis aislada II.2o.P.74 P -que se comparte- del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, que a continuación se transcribe:

"AMPARO MEXICANO. NO ES UN MECANISMO DE IMPUGNACIÓN DIRECTA RESPECTO DE POSIBLE OMISIÓN O INACTIVIDAD LEGISLATIVA EN EL DESARROLLO DE TRATADOS INTERNACIONALES. *La posible ausencia de esa labor legislativa implicaría, en todo caso, precisamente una omisión del órgano legislador al no establecer medidas adecuadas para el debido cumplimiento de los compromisos de creación legislativa implícitamente asumidas en algunos tratados, pero es obvio que tal cuestión, aun en el supuesto de constituir alguna clase de incumplimiento (lo que aquí no se prejuzga, por cierto), resulta totalmente ajena a la materia aquí planteada, pues hoy por hoy, el amparo en México no constituye un mecanismo para impugnar directamente las posibles omisiones o inactividad legislativa por sí misma."*

(Semanao Judicial de la Federaci3n y su Gaceta XVIII, Julio de 2003, Novena poca, Materia Penal, Com3n, página 1024, registro 183,935).

Así, como consecuencia de la parte que result3 fundada de los conceptos de violaci3n analizados, debe concederse la protecci3n constitucional impetrada, para que la autoridad responsable acate los efectos siguientes:

1. Deje insubsistente el acto reclamado.

2. Dicte uno nuevo en el que:

2.1. Reitere las consideraciones que en este fallo se determin3 son legales.

2.2. Siguiendo los lineamientos establecidos en esta ejecutoria prescinda considerar que no tiene facultades para pronunciarse respecto a la aplicaci3n de normativos contenidos en la Convenci3n Americana Sobre Derechos Humanos.

2.3. Atendiendo a lo que el quejoso le expres3 en el recurso de reconsideraci3n, determine si corresponde admitir, o no, la demanda de nulidad promovida por el quejoso, únicamente en lo que se refiere al acto que le atribuye al Ejecutivo del Estado, sin desatender a las disposiciones de la Convenci3n

Americana Sobre Derechos Humanos que resulten aplicables.

Concedida la protección por el indicado capítulo de queja resulta innecesario el estudio de los demás conceptos de violación, por las razones que informan a la tesis de jurisprudencia 107 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo VI, página 85, Materia Común, del siguiente rubro y texto:

"CONCEPTOS DE VIOLACION. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.- *Si al examinar los conceptos de violación invocados en la demanda de amparo resulta fundado Concedida uno de éstos y el mismo es suficiente para otorgar al peticionario de garantías la protección y el amparo de la justicia federal, resulta innecesario el estudio de los demás motivos de queja."*

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 76, 77, 78, 188 y 190 de la Ley de Amparo, se resuelve:

ÚNICO. La Justicia de la Unión ampara y protege a Raúl Negrete Rodríguez contra el acto reclamado a la autoridad señalada como responsable, precisado en el mismo resultando. El amparo se concede para los efectos señalados en el último considerando de esta ejecutoria.

Notifíquese; publíquese; anótese en el libro de registro con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al lugar de su procedencia y en su oportunidad archívese el expediente.

Así por mayoría de votos, lo resolvieron los ciudadanos Magistrados que integran el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, licenciados Juan García Orozco y Víctorino Rojas Rivera, en contra del emitido por el Magistrado Hugo Sauer Hernández, quien no formula voto; habiendo sido ponente el primero de los nombrados, quienes firman con la Secretaria de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE LIC. JUAN
GARCÍA OROZCO.- MAGISTRADO LIC. HUGO
SAUER HERNÁNDEZ.- MAGISTRADO LIC.
VÍCTORINO ROJAS RIVERA.- LA SECRETARIA DE

Esta foja corresponde al amparo directo administrativo **1060/2008**, promovido por Raúl Negrete Rodríguez, contra el acto de la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, mismo que se resolvió en sesión de dos de julio de dos mil nueve en el sentido de conceder el amparo para efectos.

ACUERDOS LIC. VIRGINIA SÁNCHEZ RODRÍGUEZ.-
FIRMADOS.- DOY FE.

LA ANTERIOR COPIA CONCUERDA FIELMENTE CON SU ORIGINAL QUE OBRA EN EL EXPEDIENTE, VA EN CIENTO TREINTA Y CINCO PÁGINAS ÚTILES, DEBIDAMENTE COTEJADAS Y SE EXPIDE PARA REMITIRSE A LA SALA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MICHOACÁN.- LO CERTIFICO EN LA CIUDAD DE MORELIA, MICHOACÁN, A LOS QUINCE DÍAS DEL MES DE JULIO DEL AÑO DOS MIL NUEVE.

LA SECRETARIA DE ACUERDOS DEL PRIMER
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS
ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO
PRIMER CIRCUITO.

LIC. VIRGINIA SÁNCHEZ RODRÍGUEZ.

MAGISTRADO PRESIDENTE

LIC. JUAN GARCÍA OROZCO.

MAGISTRADO

MAGISTRADO

LIC. HUGO SAHUER
HERNÁNDEZ.

LIC. VÍCTORINO ROJAS
RIVERA.

LA SECRETARIA DE ACUERDOS

LIC. VIRGINIA SÁNCHEZ RODRÍGUEZ.

JGO/VRC/Asm.-