



ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	2
II. OBJETIVO, ALCANCE Y MARCO JURÍDICO	3
III. DESCRIPCIÓN DE PROCESOS	
1. Proceso del Trámite de un Amparo Indirecto cuando una autoridad Municipal es Señalada como Responsable	5
2. Proceso de Juicio Contencioso Administrativo contra algún acto del Municipio	9
3. Proceso de Juicio Laboral contra el Municipio	12
4. Proceso para Presentar una Denuncia o Querrela a nombre del Municipio	14
5. Proceso de trámite para la Elaboración de un Contrato y/o Convenio	16
IV. REFERENCIAS	
1. Contratos Públicos y Privados	18
2. Amparo	24





I. INTRODUCCIÓN

La Secretaría de Contraloría en uso de las facultades y obligaciones que le confiere los Artículos 104, fracción IV, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y 21, fracción IV, del Reglamento de Gobierno Municipal del Ayuntamiento de Guadalupe, Nuevo León, expide el presente Manual de Procesos de la Administración Pública Municipal de la Dirección Jurídica.

Este Manual tiene como objetivo fundamental la definición y documentación de los Procesos que sustentan la operación de la Dirección Jurídica, las Políticas que norman a los mismos, así como también, señalar los puestos involucrados en la ejecución de las diversas funciones administrativas, a fin de establecer el control y funcionamiento más eficiente y transparente de la Unidad Administrativa en cuestión.

Un Proceso Administrativo es un instrumento básico de coordinación mediante el cual se ordenan y enlazan las diversas actividades de trabajo, de acuerdo a una secuencia de las operaciones realizadas por las distintas personas que en el intervienen. Así mismo, los Procesos se orientan hacia objetivos específicos, que se rigen por políticas o lineamientos que además, describen la manera de lograr los objetivos establecidos.

Las Políticas son lineamientos que norman las operaciones que conforman los Procesos Administrativos para que éstos se lleven a cabo de acuerdo a criterios y controles establecidos, así como para facilitar el cumplimiento de las responsabilidades.

Toda modificación que se pretenda realizar al contenido del presente Manual, deberá notificarse por escrito a la Secretaría de Contraloría para su validación, documentación y autorización correspondiente y bajo ningún concepto, salvo la autorización expresa del Secretario del Ayuntamiento y/o el Director Jurídico, este Manual podrá ser facilitado a personas ajenas a ésta Dirección.





II. OBJETIVO, ALCANCE Y MARCO JURÍDICO

OBJETIVO

El presente Manual de Procesos de la Administración Pública tiene como objetivo fundamental la definición y documentación de los Procesos que sustentan la operación de la Dirección Jurídica, las Políticas que norman a los mismos, así como también, señalar al personal involucrado en la ejecución de diversas funciones administrativas a fin de establecer el control y funcionamiento más eficiente y transparente de la Unidad Administrativa en cuestión.

Así mismo, tiene como objetivos específicos los siguientes:

- Establecer un mecanismo de control que permita dirigir, supervisar y verificar las actividades que se llevan a cabo en la Dirección Jurídica cumpliendo con los principios de oportunidad, transparencia y eficiencia administrativa.
- Proporcionar una herramienta que facilite el proceso de inducción y capacitación del personal de nuevo ingreso.
- Proporcionar información que sirve de base para evaluar la eficiencia del personal en el cumplimiento de sus funciones específicas.
- Incorporar a los sistemas y procesos administrativos, la utilización de herramientas que ayuden a agilizar el flujo de información y de esta manera facilitar la toma de decisiones.

ALCANCE

Las políticas, procesos, flujos de información, reportes y responsabilidades, descritos en el presente Manual de Procesos de la Administración Pública de la Dirección Jurídica, son aplicables al personal adscrito a esta Dirección y en su caso a otras Dependencias del Municipio, cuando impliquen su interacción, siendo el enlace con éstas el Responsable Administrativo de cada Dependencia.

MARCO JURÍDICO

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León
- Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León





**Manual de Procesos de la
Administración Pública Municipal**

**Dirección
Jurídica**

- Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Nuevo León
- Ley de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos de Nuevo León
- Ley Aduanera
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley de Amparo
- Ley General de Población
- Ley Federal del Trabajo
- Ley del Servicio Civil para el Estado de Nuevo León
- Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León
- Código Civil para el Estado de Nuevo León
- Ley de Transparencia y Acceso a la información del Estado de Nuevo León
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León
- Código de Procesos Civiles para el Estado de Nuevo León
- Código Penal para el Estado de Nuevo León
- Código de Procesos Penales del Estado de Nuevo León
- Código de Comercio
- Reglamento de Gobierno Municipal del Ayuntamiento de Guadalupe; Nuevo León
- Reglamento para la Entrega-Recepción de la Administración Pública del Municipio de Guadalupe; Nuevo León
- Reglamentos Municipales Vigentes
- Manual de Funciones de la Administración Pública Municipal de la Dirección Jurídica
- Plan Municipal de Desarrollo Vigente





III. DESCRIPCIÓN DE PROCESOS

1. PROCESO DEL TRÁMITE DE UN AMPARO INDIRECTO CUANDO UNA AUTORIDAD MUNICIPAL ES SEÑALADA COMO RESPONSABLE

AUXILIAR DE AMPARO

1. Recibe de los Juzgados de Distrito la Notificación donde se solicita al Municipio un Informe Previo y un Informe Justificado de los Actos reclamados, tomando nota de las fechas señaladas para cada una de las Audiencias (Incidental y Constitucional).

“El Coordinador de lo Contencioso (Oficialía de Partes) tendrá la responsabilidad de llevar el control, a través de un Diario, de la Recepción de la documentación recibida (Demandas, Amparos, Circulares, Notificaciones, Oficios, entre otros.) por los diversos Juzgados, Notarías Públicas, Tribunal Colegiado de Circuito, Tribunal de lo Contencioso, Tribunal de Arbitraje, etc.. En dicho Diario deberá registrar los siguientes datos: Nombre de quién recibe, fecha, hora, asunto, número de expediente y nombre de quién entrega, así mismo deberá coordinarse con las diversas Áreas de la Dirección para la entrega de dicha documentación”.

“Los Juicios de Amparo se deberán tramitar invariablemente de acuerdo a lo establecido en la Ley de Amparo vigente en el Título Segundo de los Procesos de Amparo en el Capítulo I El Amparo Indirecto, en la Sección Segunda denominado de la substanciación (Juicio ante los Juzgados de Distrito)”. Así como en el Capítulo II El amparo Directo”.

2. Verifica que parte o partes involucradas (Servidores Públicos) están relacionadas con los Actos reclamados por el Demandante.

“El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

- I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
- II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y





AUXILIAR DE AMPARO

III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley.

3. Investiga con cada uno de los Servidores Públicos señalados como responsables, si los Actos reclamados son ciertos y de ser así obtiene la documentación soporte para las Pruebas que demuestren la constitucionalidad del Acto.

“El Juzgado de Distrito podrá otorgar una Suspensión Provisional antes de que la Autoridad rinda su Informe Previo, una vez que se considere que el quejoso demuestre el interés jurídico para ocurrir a solicitar un Amparo Indirecto”.

“La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso. La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

“La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.”

4. Elabora el Informe Previo en original, en el cual se especifica únicamente si son o no ciertos los Actos reclamados que se le atribuyan, podrá expresar las razones que estime pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión

“El Auxiliar de Amparo tendrá para la elaboración y entrega del Informe Previo un plazo de cuarenta y ocho horas en que deberán rendirlo, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes”.

5. Solicita la firma en el Informe Previo original a cada uno de los Servidores Públicos involucrados en el Acto reclamado.

AUXILIAR DE AMPARO

6. Acude a entregar por duplicado antes de las 48 horas al Juzgado de Distrito el original del Informe Previo el cual deberá de ser firmado, con sello de juzgado y hora de recibido en la copia fotostática del mismo.
7. Archiva en el expediente correspondiente la copia del Informe Previo debidamente sellada de recibido.





AUXILIAR DE AMPARO

“Los expedientes jurídicos deberán ser integrados en forma ordenada, es decir, agregando en orden cronológico la documentación que se vayan generando”.

8. Elabora el Informe Justificado en original, señalando como primer término las causales de improcedencia que se configuren y especificando claramente el fundamento legal de su acción y el motivo por el cual se llevó a cabo el Acto que reclama el quejoso, además de acompañar las Pruebas y Constancias correspondientes.

“El Informe Justificado deberá fundamentar los Actos reclamados en las Leyes o Reglamentos que se infringieron, es decir, bajo que artículos se amparan”.

“El Auxiliar de Amparo tendrá un plazo de 15 días hábiles a partir de la fecha de la recepción de la Notificación para la elaboración y entrega del Informe Justificado al Juzgado de Distrito correspondiente anexo con las Constancias y Pruebas que justifiquen el Acto”.

“El Informe Justificado podrá ser enviado algunas veces junto con el Informe Previo al Juzgado de Distrito correspondiente cuando no sea cierto el Acto reclamado”.

9. Solicita la firma en el Informe Justificado original a cada uno de los Servidores Públicos involucrados en el Acto.
10. Acude y entrega al Juzgado de Distrito la original del Informe solicitando la firma, sello y hora de recibido en la copia fotostática del Informe Justificado.
11. Archiva en el expediente correspondiente la copia del Informe Justificado debidamente sellado de recibido.
12. Acude a la Audiencia Incidental en el día y la hora señalada para la resolución del Informe Previo.

JUZGADO DE DISTRITO

13. Recibe y estudia la demanda e Informe Previo presentado por el Demandante y él (los) Servidor (es) Público (s) sobre el Acto reclamado respectivamente.
14. Determina en la Audiencia Incidental si se le otorgará al Demandante la Suspensión Definitiva según el caso.

EN CASO DE NEGAR O NO AL DEMANDANTE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA

AUXILIAR DE AMPARO

15. Acude a la Audiencia Constitucional en el día y la hora señalada para la presentación del Informe Justificado y las Pruebas.





JUZGADO DE DISTRITO

16. Recibe y estudia la demanda junto con los Informes y Pruebas entregados por el Demandante y el (los) Servidor (es) Público (s) sobre el Acto reclamado.

“En caso de que el quejoso haya solicitado un Amparo, el Juez del Juzgado de Distrito se lo podrá otorgar siempre y cuando haya cumplido con las formalidades del proceso y exista un acto de autoridad que sea inconstitucional que provoque agravios”.

EN CASO DE OTORGAR EL AMPARO AL QUEJOSO

AUXILIAR DE AMPARO

17. Elabora el Recurso de Revisión en original, en el cual expresa los agravios que le causa la Sentencia impugnada.

“El término para la interposición del Recurso será de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente en que fue entregada la Notificación (físicamente) de la Sentencia recurrida por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución.

“El recurso de revisión se interpondrá por escrito en el que se expresarán los agravios que cause la resolución impugnada, se solicitara la firma en el Recurso de Revisión a cada uno de los Servidores Públicos involucrados o podrá ser representado en este trámite por el Delegado Autorizado”.

AUXILIAR DE AMPARO

18. Acude y entrega al Juzgado de Distrito correspondiente el Recurso de Revisión en original, solicitando la firma, sello y hora de recibido, obteniendo copia fotostática del mismo.

"El Tribunal Colegiado de Circuito notificará a la Dirección Jurídica sobre la llegada del (los) Recurso (s), así como a cada una de las partes involucradas, informando la fecha de la presentación y la Sentencia o Resolución definitiva del caso”.

19. Archiva en el expediente correspondiente la copia del Recurso de Revisión debidamente sellado de recibido.

TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO

20. Analiza los agravios, los Informes, las Pruebas presentadas y la Sentencia dictada por el Juzgado de Distrito y en base a lo anterior dicta la Resolución definitiva.

“En caso de no interponer Recurso transcurrido los 10 días hábiles el Municipio, o en su caso el Demandante espera a que el caso cause Ejecutoria”.

“Concedido el amparo una vez causado ejecutoria, el Municipio dispondrá de un término de 24 horas para dar cumplimiento a la ejecutoria”.





III. DESCRIPCIÓN DE PROCESOS

2. PROCESO DE JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONTRA ALGÚN ACTO DEL MUNICIPIO

AUXILIAR ADMINISTRATIVO

1. Se recibe del Tribunal de Justicia Administrativa una Demanda en contra del Municipio reclamando la nulidad de un Acto emitido por una Dependencia Administrativa en contra de un particular.

“La nulidad procederá contra un Acto que exceda, contravenga o confunda las atribuciones de las Autoridades Municipales”.

“El Auxiliar Administrativo (Oficialía de Partes) tendrá la responsabilidad de llevar el control, a través de un Diario, de la Recepción de la documentación recibida (Demandas, Amparos, Circulares, Notificaciones, Oficios, entre otros.) por los diversos Juzgados, Notarías Públicas, Tribunal Colegiado de Circuito, Tribunal de lo Contencioso, Tribunal de Arbitraje, etc.. En dicho Diario deberá registrar los siguientes datos: Nombre de quién recibe, fecha, hora, asunto, número de expediente y nombre de quién entrega, así mismo deberá coordinarse con las diversas Áreas de la Dirección para la entrega de dicha documentación”.

“Las Contestaciones de las Demandas se deberá regir invariablemente de acuerdo a lo establecido en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipio de Nuevo León y supletoriamente en el Código de Procesos Civiles vigente”.

2. Analiza y estudia la Demanda, verificando que contenga los requisitos indispensables que marca la Ley como: nombre, domicilio, autoridad demandada, fecha de notificación, firmas, pruebas, Acto que se impugna, se formule agravio, entre otros.

“Cuando se omita estos requisitos, el Magistrado de la Sala Superior que conozca el asunto requerirá mediante Notificación personal al demandante para que los proporcione en un plazo de 5 días hábiles, de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda”.

3. Verifica que la Autoridad demandada tenga Personalidad jurídica para enfrentar el caso.

EN CASO NO TENER LA PERSONALIDAD JURÍDICA

4. Solicita la Certificación de la acreditación de la personalidad al Secretario del Ayuntamiento para su posterior anexo a la contestación de la Demanda.

AUXILIAR ADMINISTRATIVO

5. Investiga con la Autoridad señalada como responsable, los antecedentes del Juicio planteado, obteniendo la documentación soporte para las pruebas.





Manual de Procesos de la
Administración Pública Municipal

Dirección
Jurídica

AUXILIAR ADMINISTRATIVO

6. Elabora la contestación de la Demanda, en la cual se especifica claramente la manera en que se procedió y bajo que artículos y Leyes se ampara el Acto impugnado.

“El Acto reclamado siempre deberá estar fundamentado y motivado”.

“El término para dar la contestación de la Demanda será de 30 días hábiles, contados desde el día siguiente en que se haya notificado al Municipio”.

7. Solicita la firma de la Autoridad demandada en la contestación.
8. Obtiene copias fotostáticas de la contestación de la Demanda y Anexos para su posterior archivo.
9. Presenta la contestación original de la Demanda ante el Tribunal de Justicia Administrativa donde se encuentra radicado el Juicio, exhibiendo tantas copias, de la contestación y Anexos acompañados para cada una de las partes en el Proceso.

“Los expedientes jurídicos deberán ser integrados en forma ordenada, es decir, agregando en orden cronológico la documentación que se vaya generando”.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

10. Informa a las partes involucradas de la fecha y hora de la Audiencia de Pruebas y Alegatos a fin de determinar la Sentencia.

“En el Auto en que se admita la contestación de la demanda o se tenga por no contestada, se señalará fecha para la Audiencia de Pruebas y Alegatos, la cual se celebrará dentro de un plazo que no excederá de 10 días hábiles”.

AUXILIAR ADMINISTRATIVO

11. Acude en el día y hora señalada para la Audiencia con el fin de desahogar las Pruebas y Alegatos, para su presentación ante el Tribunal de Justicia Administrativa.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

12. Analiza y estudia la demanda, la contestación, las pruebas y alegatos, posteriormente determina la Sentencia o Resolución a favor o en contra del Municipio en base a las pruebas presentadas por ambas partes.

EN CASO DE DICTAR LA SENTENCIA EN CONTRA DEL MUNICIPIO





AUXILIAR ADMINISTRATIVO

13. Elabora un Recurso de Revisión en original, en el cual expresa los agravios que le cause la Sentencia o Resolución, recabando la firma de la Autoridad representada.

“En caso de que la Sentencia sea en contra del Municipio, este tendrá un plazo de 10 días hábiles contados a partir de la notificación de la Sentencia para interponer un Recurso de Revisión”.

14. Acude y entrega en la Sala Ordinaria correspondiente y esta a su vez al Magistrado de la Sala Superior el Recurso de Revisión solicitando la firma y sello de recibido.
15. Obtiene copia fotostática del Recurso debidamente sellado para su posterior archivo.

MAGISTRADO DE LA SALA SUPERIOR

16. Analiza la documentación recibida de la demanda y determina la Sentencia definitiva.





III. DESCRIPCIÓN DE PROCESOS

3. PROCESO DEL JUICIO LABORAL CONTRA EL MUNICIPIO

AUXILIAR LABORAL

1. Recibe del Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Municipio una notificación de una Demanda Laboral intentada contra el Municipio, solicitando la contestación.

“El Auxiliar Administrativo (Oficialía de Partes) tendrá la responsabilidad de llevar el control, a través de un Diario, de la Recepción de la documentación recibida (Demandas, Amparos, Circulares, Notificaciones, Oficios, entre otros.) por los diversos Juzgados, Notarías Públicas, Tribunal Colegiado de Circuito, Tribunal de lo Contencioso, Tribunal de Arbitraje, etc.. En dicho Diario deberá registrar los siguientes datos: Nombre de quién recibe, fecha, hora, asunto, número de expediente y nombre de quién entrega, así mismo deberá coordinarse con las diversas Áreas de la Dirección para la entrega de dicha documentación”.

2. Solicita a la Dirección de Prestaciones y Relaciones Laborales el expediente del demandante con el fin de recabar y/o complementar información.
3. Recaba de la Dependencia donde laboró el empleado municipal pruebas en caso de existir, además de documentación soporte e información de la(s) causa(s) de despido o separación en su caso, o bien del motivo de la demanda.
4. Elabora la contestación de la Demanda en base a las pruebas documentales y demás elementos obtenidos del expediente personal del demandante y de la Dependencia.

“El Auxiliar Laboral tendrá un plazo de 3 días hábiles a partir de la notificación para la contestación de la Demanda, además de su entrega al Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Municipio”.

5. Acude y entrega en el Tribunal de Arbitraje la contestación de la demanda interpuesta por el Demandante junto con los siguientes anexos:

- a) Documentos con los que se acredite la personalidad.
- b) Todos los elementos de prueba necesarios para soportar las excepciones.

TRIBUNAL DE ARBITRAJE

6. Recibe la contestación por parte del Municipio, posteriormente sella la original y copia de toda la documentación recibida.
7. Recaba del empleado del Tribunal de Arbitraje la copia de la contestación.





TRIBUNAL DE ARBITRAJE

8. Notifica a través de un instructivo la fecha y hora de la Audiencia para el desahogo de pruebas y alegatos por ambas partes.

AUXILIAR LABORAL

9. Acude al Tribunal el día y la hora señalada de la Audiencia de pruebas y alegatos para ratificar la contestación, así como las pruebas señaladas.

TRIBUNAL DE ARBITRAJE

10. Analiza y estudia las pruebas que se presentaron por ambas partes, posteriormente emite resolución.
11. Notifica a las partes involucradas (Demandante y Representantes del Municipio) el Laudo de la Demanda interpuesta.

“Los expedientes jurídicos deberán ser integrados en forma ordenada, es decir, agregando en orden cronológico la documentación que se vayan generando”.

EN CASO DE NO ESTAR DE ACUERDO CON EL LAUDO

AUXILIAR LABORAL

12. Elabora un Amparo Directo en original y 1 copia y lo envía al Tribunal de Arbitraje para su posterior envío al Colegiado de Circuito en Materia de Trabajo.
13. Solicita la firma y sello de recibido en la original y 1 copia del Amparo Directo, obteniendo una copia fotostática la cual archiva en el expediente correspondiente para futuras consultas y/o aclaraciones.

“El Colegiado de Circuito determinará si se concede o no el amparo”.





III. DESCRIPCIÓN DE PROCESOS

4. PROCESO PARA PRESENTAR UNA DENUNCIA O QUERELLA A NOMBRE DEL MUNICIPIO

AUXILIAR PENAL

1. Elabora una Denuncia o Querella en original y 2 copias en contra de quien resulte responsable exigiendo la reparación del daño o del Acto delictuoso.

“Las Denuncias y/o Querellas se deberán registrar invariablemente de acuerdo a lo establecido en el Código de Procesos Penales del Estado de Nuevo León vigente”.

2. Informa al Síndico Segundo Propietario de la Comisión de un delito en contra del Municipio o en su patrimonio, y le solicita la firma en la Denuncia o Querella que se presentará.

“El Síndico Segundo deberá presentarse en el Ministerio Público en un término de veinticuatro horas a ratificar la denuncia interpuesta por el Director o Coordinador de la Dependencia Administrativa que haya resultado afectado, en contra de quién o quienes resulten responsables”.

3. Presenta en la Oficialía de Partes del Ministerio Público la Denuncia en original y 2 copias, solicitando el sello de recibido, recibiendo una copia fotostática para su archivo.

“Los expedientes jurídicos deberán ser integrados en forma ordenada, es decir, agregando en orden cronológico la documentación que se vaya generando”.

OFICIALÍA DE PARTES DEL MINISTERIO PÚBLICO

4. Recibe del Abogado del Municipio la Denuncia o Querella sellando de recibido, posteriormente regresa una copia.
5. Envía la documentación recibida (Denuncias) en el día a la Agencia del Ministerio Público que corresponda para su averiguación.

MINISTERIO PÚBLICO

6. Recibe la Denuncia o Querella del Municipio en contra de quien resulte responsable exigiendo la reparación del daño descrito o del Acto delictuoso.

AUXILIAR PENAL

7. Acude al Ministerio Público con el Síndico Segundo del Municipio a ratificar la Denuncia interpuesta en contra de quien resulte responsable.





Manual de Procesos de la
Administración Pública Municipal

Dirección
Jurídica

MINISTERIO PÚBLICO

8. Realiza e inicia la Averiguación Previa citando a las partes involucradas con la Denuncia y ordena a la Policía Ministerial que realice las investigaciones pertinentes para aclarar el caso.

AUXILIAR PENAL

9. Verifica la fecha y hora en que deberá presentar las pruebas en contra de quien resulte responsable por el daño o Acto en contra del Municipio.
10. Recaba las pruebas que serán presentadas ante el Ministerio Público donde muestren la responsabilidad del inculpado.
11. Solicita a través de un escrito, en caso de ser necesario una inspección ocular o ministerial.

MINISTERIO PÚBLICO

12. Analiza las pruebas y la documentación existente con ambas partes y determina si procede, para ejercer la acción penal.

EN CASO DE PROCEDER LA ACCIÓN PENAL

AUXILIAR PENAL

13. Turna al Juez Penal que corresponda la averiguación previa para que este determine y gire la Orden de Aprehensión.





III. DESCRIPCIÓN DE PROCESOS

5. PROCESO DEL TRÁMITE PARA LA ELABORACIÓN DE UN CONTRATO Y/O CONVENIO

DEPENDENCIA MUNICIPAL SOLICITANTE

1. Envía un oficio dirigido a la Secretaría de Administración, solicitando la elaboración del Contrato o Convenio que se celebrará con una persona física o moral (Iniciativa Privada o Instituciones Públicas Municipales, Estatales o Federales), anexando además los documentos y bases necesarios para realizar dicho instrumento jurídico. La Secretaría mencionada, enviará oficio a la Dirección Jurídica para que efectúe la elaboración correspondiente.

DIRECCIÓN JURÍDICA

2. Recibe de la Secretaría de Administración el oficio y los anexos señalados en el punto anterior y así como las bases para la elaboración del Contrato o Convenio y lo turna a la Coordinación Corporativa.

COORDINACIÓN CORPORATIVA

3. Recibe y revisa el Oficio, además de la documentación (bases) verificando que contenga todos los datos que se requieren para la elaboración de lo solicitado.
4. Elabora el Contrato en dos originales señalando los generales, condiciones y/o cláusulas en base al Código Civil vigente y demás Leyes aplicables dependiendo del tipo de Contrato deseado.

“La cláusula referente al objeto del Contrato y/ o Convenio deberá redactarse lo más amplio y claro posible”.

“Cuando se celebre un Acuerdo con alguna otra Autoridad Local o Federal se le denominará Convenio”.

5. Realizado el Convenio o Contrato, lo entrega al Director Jurídico a fin de recabar su firma de visto bueno, posteriormente la Dirección Jurídica lo turna a la Secretaría de Administración para su firma. Dicha Secretaría lo turna a su vez a la dependencia solicitante para que éste lo entregue para su revisión y firma de Visto Bueno a la Secretaría de Contraloría y lo recibe de nuevo.

DEPENDENCIA MUNICIPAL

6. Envía el Contrato o Convenio, al particular para su revisión y firma.
7. Envía el Contrato o Convenio para su revisión y firma al Secretario de Finanzas y Tesorero Municipal, en su caso, al Secretario del Ayuntamiento, del Síndico Segundo y del Presidente Municipal.





DIRECCIÓN JURÍDICA

8. Recibe de la dependencia solicitante, el Contrato o Convenio con todas las firmas de las partes celebradas, turnándolo a la Coordinación Corporativa.

COORDINACIÓN COPRPORATIVA

9. Obtiene copia fotostática del Contrato para su archivo anexando la documentación de las bases para futuras consultas y/o aclaraciones.

“Los expedientes jurídicos deberán ser integrados en forma ordenada, es decir, agregando en orden cronológico la documentación que se vaya generando”.

10. Distribuye el Contrato de la siguiente manera:

- a) Original: Dependencia Solicitante.
- b) Original: Particular.

“En caso de modificarse alguna de las declaraciones y/o cláusulas establecidas en el Contrato, la Dependencia solicitante dará aviso a la Dirección Jurídica para la elaboración de un Convenio Modificatorio, siguiendo los pasos del presente proceso”.

“La Dirección Jurídica tendrá la responsabilidad de salvaguardar adecuadamente los Intereses Municipales y de la Comunidad del Municipio”.

“La Dependencia Solicitante dará aviso mediante Oficio a la Dirección Jurídica cuando en forma anticipada se de por terminado un Contrato o Convenio por parte del Municipio”.

“La Dirección Jurídica deberá elaborar una Notificación explicando las causas del término del Contrato, así mismo solicita la firma del Síndico Segundo obteniendo copia debidamente sellada de recibido del Contratante para su archivo”.





IV. REFERENCIAS

CONTRATOS PÚBLICOS Y PRIVADOS

CONTRATOS PÚBLICOS

Con motivo de complementar el manual de procesos, nos parece pertinente y aún indispensable, agregar como apéndice una referencia a los contratos privados y públicos; no tanto pensando en los abogados que integran la Dirección Jurídica del Municipio; sino más bien en el personal de apoyo que frecuentemente tiene que trabajar con situaciones y documentos (en este caso contratos) de los cuales tiene un conocimiento sólo parcial. También está pensado en las personas de reciente ingreso al departamento y en general al personal de las Dependencias del Ayuntamiento que, contando con la autorización del Director Jurídico, quiera o tenga que conocer el mecanismo de los contratos y su naturaleza.

Acerca de su naturaleza, antes de comentar una definición que sea generalmente aceptada por los tratadistas, justo es mencionar algunas de las especies más conocidas (sin pretender agotar el tema) de los contratos que se celebran.

CONTRATO.- (del Latín contractus) Convenio o pacto hecho entre partes que se obligan sobre materia o cosa determinada, y a cuyo cumplimiento pueden ser compelidas.-

Administrativo.- Aquél que realiza la autoridad con carácter de tal y no de persona moral. Aquél que celebra la Administración Pública con los particulares para asegurar la ejecución de obras, la prestación de servicios o el suministro de materiales.

Aleatorio.- Aquél cuya materia es un hecho fortuito o eventual. El monto de las prestaciones no se conoce originalmente.

A título gratuito.- Aquél que con ánimo liberal y desinteresado, una de las partes se obliga a efectuar una prestación sin recibir nada en cambio.

A título oneroso.- Aquél en el que las ventajas que procura una de las partes a la otra son compensadas por una prestación que ésta le ha hecho o le va a hacer a la primera.

Bilateral.- Aquél en que se conmutan prestaciones recíprocas entre los otorgantes, y estos quedan obligados mutuamente.

Civil.- El que se rige por las normas del Código Civil.

Colectivo de trabajo.- Acuerdo escrito concerniente a las condiciones de trabajo y de empleo, que celebran por una parte un empleador o grupo de empleadores y por otra parte una organización o grupo de organizaciones representativas de trabajadores.





Manual de Procesos de la
Administración Pública Municipal

Dirección
Jurídica

Complejo.- Especie de contrato innominado, constituido por elementos de hecho que contienen diversas figuras de contratos nominados típicos; tanto civiles como mercantiles.

Condicional.- Aquél que está sujeto a una o más condiciones.

Conmutativo.- Aquél en que cada una de las partes contratantes da lo equivalente a lo que recibe las prestaciones son ciertas de inicio.

Consensual.- El que se perfecciona por el sólo consentimiento.

De Adhesión.- Aquél que se caracteriza por el hecho de que una de las partes es la que fija las cláusulas o condiciones del mismo, iguales para todos, sin otra alternativa para quienes deseen participar en él que aceptarlo o rechazarlo en forma total.

De Apertura de Crédito.- Otorgamiento de facultad para poder disponer de una cantidad de dinero mediante ciertas condiciones.

De Arrendamiento.- Aquél por el cual una persona trasmite a otra el uso y goce temporal de un bien a cambio de un precio cierto y en dinero.

De Asociación.- El celebrado por una o más personas con el propósito de realizar una finalidad común, de carácter lícito y preponderantemente no económico.

De Comodato.- Aquél por el cual uno de los contratantes se obliga a conceder gratuitamente el uso de una cosa no fungible y el otro contrae la obligación de restituirla individualmente.

De Compra-Venta.- Convención mutua por la cual el vendedor se obliga a entregar la cosa que vende y el comprador se obliga a pagar el precio convenido por la misma.

De Fianza.- Aquél por el cual una persona se compromete con el acreedor a pagar por el deudor, si éste no lo hace.

De Garantía.- Aquél que se concierta como seguridad de otro contrato o para reforzar el cumplimiento de una obligación.

De Hipoteca.- El que se celebra con garantía real constituida sobre bienes que no se entregan al acreedor, y que da derecho a éste, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, a ser pagado con el valor de los bienes, en el grado de preferencia establecido por la ley.

De Mandato.- Aquél por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga.

De Mutu.- Aquél por el cual el mutuante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero o de otros bienes fungibles al mutuatario, quien se obliga a devolver otro tanto de la misma especie y calidad.





De Obra a Precio Alzado.- Aquél por el cual una persona llamada empresario o contratista, se obliga a ejecutar una obra en beneficio de otra, quien se obliga a pagar por ella un precio cierto.

De Prestación de Servicios Profesionales.- Aquél mediante el cual una persona llamada profesional se obliga con otra llamada cliente, a prestarle los servicios relativos a la profesión en la que el primero posee conocimiento técnicos y/o científicos, mediante el pago de los honorarios convenidos.

El maestro Rafael Rojina Villegas en su Compendio de Derecho Civil define al contrato como el acuerdo de voluntades para crear o transmitir derechos y obligaciones; es una especie dentro del género de los convenios. El convenio es un acuerdo de voluntades para crear, transmitir, modificar o extinguir obligaciones y derechos reales o personales; por lo tanto, el convenio tiene dos funciones: una positiva, que es crear o transmitir obligaciones y derechos, y otra negativa: modificarlos o extinguirlos. Preferimos decir derechos reales y personales, y no derechos patrimoniales, en virtud de que pueden existir derechos personales de contenido extra patrimonial.

Dentro de la terminología jurídica se ha hecho una distinción entre contratos y convenios en sentido estricto: al contrato se le ha dejado la función positiva (crear y /o transmitir), y al convenio le corresponde la función negativa de modificar o extinguir derechos y obligaciones.

Un poco al margen de la cuestión terminológica, existe la “verdad legal” plasmada en el artículo 1792 del Código Civil para el Distrito Federal según el cual, el convenio, lato sensu, comprende ambas funciones:

“Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transmitir, modificar o extinguir obligaciones”. Por su parte, el artículo 1793 del mismo ordenamiento dispone. “Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos”.

El contrato crea derechos reales o personales, o bien los transmite; pero el contrato no puede crear derechos distintos.

Hay derechos no patrimoniales, como son los políticos, los públicos subjetivos, los de potestad y los del estado civil. El contrato no puede referirse ni a la creación ni a la transmisión de estos derechos no patrimoniales.

En los derechos y obligaciones que engendra o transmite el contrato, no sólo hay derechos personales sino reales. Existen contratos que originan exclusivamente derechos personales, otros que crean derechos reales y personales y puede haber contratos que exclusivamente tengan por objeto dar nacimiento a derechos reales. En todos los contratos traslativos de dominio se da nacimiento a derechos reales y personales. Desde luego, la compraventa, como cualquier otro contrato traslativo de dominio, por definición transmite la propiedad del enajenante al adquirente, y al transferir la propiedad da nacimiento a un derecho real: el derecho de dominio a favor del comprador, del permutante, del donatario, etc. Pero también la compraventa engendra derechos personales, porque tienen los contratantes obligaciones de dar, de hacer y de no hacer: obligaciones de entregar la cosa, de garantizar la posesión pacífica y útil de la misma; de responder de los vicios o defectos ocultos, y de la evicción; y respecto al comprador, pagar el precio, entregarlo en el momento, lugar y forma convenida, etc. Aquí se trata exclusivamente de obligaciones, es decir, de derechos personales.





Manual de Procesos de la
Administración Pública Municipal

Dirección
Jurídica

Hay contratos, como el mandato, el depósito, el Comodato y el arrendamiento, que crean exclusivamente derechos personales.

En los contratos de prestación de servicios se advierte que se trata de derechos personales consistentes en la ejecución de un trabajo, de un hecho, de un servicio y en la remuneración de ese trabajo, trátase del mandato o de la prestación de servicios profesionales o no profesionales.

En otros contratos, como el arrendamiento y el Comodato, en que se transmite temporalmente el uso de una cosa, también se originan exclusivamente derechos personales. La transmisión del uso en el arrendamiento o en el Comodato, no engendra derecho real de uso.

Por último, hay contratos que tienen por objeto exclusivamente dar nacimiento a derechos reales. El Usufructo, el uso, la habitación y las servidumbres, pueden nacer de contrato; por consiguiente, el contrato que se celebre para constituir estos derechos reales, o para transmitirlos, tendrá sólo esa función específica.

Al principio de este apéndice citamos algunas formas de contrato que se pueden considerar las más frecuentes, pero de acuerdo al célebre ibérico CastánTobeñas en su Derecho Civil Español Común y Foral, tomo III, Madrid; el cuadro de la página siguiente muestra la clasificación de la mayoría de los contratos.

Contratos Públicos o Administrativos

Mención aparte y por razones obvias, merece la conceptualización de los contratos administrativos. También señalamos páginas atrás un concepto de dicha especie tomado del “Diccionario para Juristas” de Juan Palomar de Miguel.

Por su parte, Rafael de Pina con gran agudeza, afirma que el Contrato administrativo es “el contrato especial mediante el cual un órgano de la Administración Pública (Federal, Estatal o Municipal) conviene en la adquisición o compra de una cosa, en la construcción de una obra o en recibir un servicio, con el objeto de atender al cumplimiento de alguna finalidad pública de las que le están legalmente encomendadas”.

Cuestiones terminológicas aparte, la justificación de los contratos administrativos la encontramos en el hecho de que la consecución de los fines del estado no puede darse exclusivamente por medio de actos típicos de autoridad que se distinguen por ser unilaterales y ejecutivos, sobre todo si no se limita, como en el llamado estado “Gendarme”, a la realización de actividades de control.

En este orden de ideas, el estado, por medio de la Administración Pública, realiza contratos con los particulares, para que a través de la manifestación de la voluntad de ambos, se generen derechos y obligaciones en un plano típico de Derecho Privado.

Esta nueva faceta de la actividad del estado vía la Administración Pública, que pasa de un acto unilateralmente establecido, aplicado y ejecutado a una serie de actos negociados en un plano de igualdad con los particulares, ha provocado una gran cantidad de teorías que van desde las que niegan rotundamente su existencia, porque los contratos se distinguen precisamente por la expresión libre del consentimiento y la autoridad que de alguna manera puede imponer su voluntad en la contratación, desvirtuando así la naturaleza del contrato; hasta las teorías que aceptan plenamente la existencia de los llamados contratos administrativos.





La realidad es que el Estado necesita de bienes y servicios que no puede generar por sí mismo ya que sería una actividad totalmente ajena a sus fines y tampoco puede obligar a los particulares a proporcionarle tales bienes y servicios bajo sus condiciones (del Estado) porque ello violentaría el estado de Derecho en que nos encontramos y por tanto los debe adquirir en los mercados y bajo los procesos tradicionales para el sector privado.

Regulación

El problema se presenta cuando se pretende aplicar el Derecho Privado (típicamente el Derecho Civil y el Derecho Mercantil) a este tipo de contratos; toda vez que los principios fundamentales de esta rama del Derecho, tales como la “Teoría de la Autonomía de la voluntad” (en virtud de la cual los contratantes pueden libremente obligarse hasta donde su voluntad así lo decida) e “igualdad de intereses” se desvirtúan porque una de las partes, como autoridad que es, no podría quedar sometida plenamente a la legislación y a los tribunales comunes; además, su voluntad queda vinculada al mandato legal (atribuciones y facultades) y los intereses que representa cada una de las partes es diferente: uno público e inspirado finalmente en lograr el “Bien Común” y otro privado con fines exclusivamente de lucro.

Luis Humberto Delgadillo en su obra “Elementos de Derecho Administrativo” Editorial Trillas. México, 1995. señala a propósito de este tema que “la necesidad de contratación por parte del Estado ha originado una serie de adaptaciones a la legislación común y ha creado una regulación especial en la cual ha introducido cláusulas exorbitantes al Derecho Privado en favor de la Administración, dotando de facultades especiales a los Tribunales Administrativos para que puedan resolver las controversias que al respecto se generen”.

Desde mi punto de vista, existe un error de apreciación del ilustre maestro Delgadillo pues los Tribunales Administrativos no resuelven más que controversias entre los particulares y el Estado con motivo de relaciones típicas de Derecho Público como sería el cobro de impuestos. En el caso de compra de bienes de capital por parte del Estado; tales como equipo de transporte, de cómputo, oficina, etc.; el estado deberá someterse a la Legislación Civil y a los Tribunales ordinarios, pero para ser más específicos, debemos analizar los diferentes.

Tipos de Contratos

Los contratos pueden celebrarse entre dependencias y entidades de la propia administración para coordinarse en el logro de sus respectivos objetivos inmediatos. En este caso estaremos en presencia de “Convenios” como los de coordinación fiscal por citar un ejemplo; y los sujetos participantes se encuentran colocados en el mismo plano y representan intereses públicos. Estos serían los contratos entre órganos administrativos y serían regulados por el Derecho Público.

Los contratos de la Administración o contratos civiles de la administración, se dan cuando se celebran entre un particular y la Administración, sometiéndose esta última a la legislación común, lo que permite la aplicación de normas civiles y mercantiles bajo las cuales se haya celebrado el contrato.

Cuando las bases de la contratación se establecen de acuerdo con las disposiciones que al efecto contienen las leyes administrativas, se denominan:

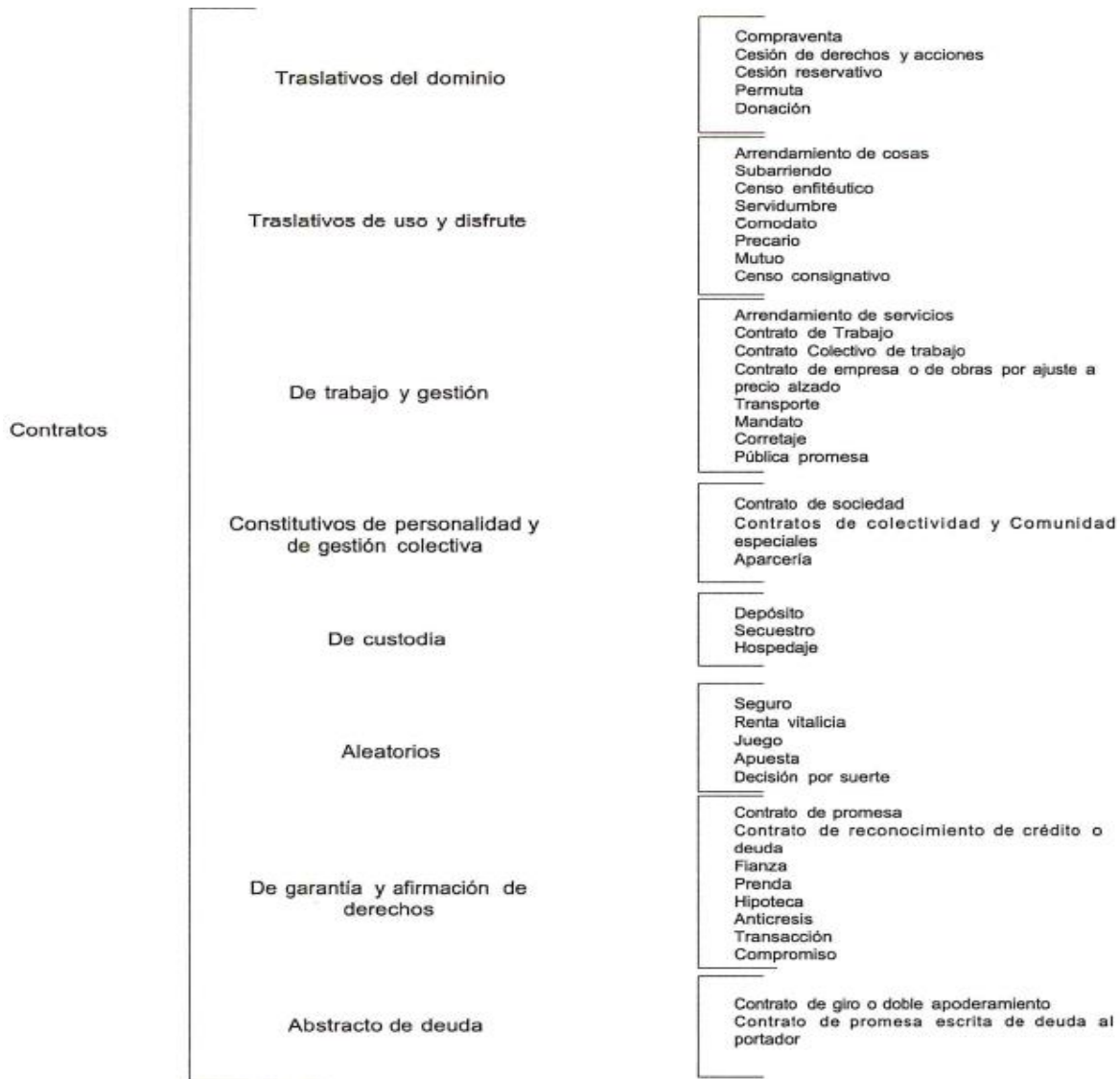




Contratos Administrativos

En la realidad encontramos que el Estado realiza gran número de Contratos de la Administración, pues en muchos casos sería impráctico someterse al trámite que obliga el contrato administrativo.

Los Contratos administrativos que celebra el estado se explican en vista de una autolimitación a su soberanía y a su poder de mando, en función de los objetivos que persigue con la celebración del contrato y que son cumplir con su cometido.





AMPARO

INTRODUCCIÓN AL AMPARO

La génesis del juicio de amparo incluye dos vertientes totalmente distintas; tenemos inicialmente el antecedente ibérico representado por los célebres Procesos de Aragón y el Interdicto de “Homine libero exhibendo”; y los esquemas anglosajones del “Writ of error”, “In Junction”, “Mandamus”, “Certiorare” para terminar con el destacadísimo “Habeas Corpus” (aunque tengas el cuerpo).

Estos antecedentes, han sido objeto de múltiples estudios por parte de los constitucionalistas latinoamericanos más destacados resultando que unos se inclinan por la tendencia española y otros más por el esquema británico, pero en todos los casos parece haber consenso en el sentido de que el llamado Juicio constitucional más acabado se encuentra en la constitución mexicana de 1857, tal vez inspirado en el modelo angloamericano pero en todo caso no solo lo iguala sino que lo supera; veamos por qué:

La Constitución norteamericana entró en vigor en el año 1787 y con más de cien años de vigencia, logró la consolidación de su sistema federal con el triunfo indiscutible del Norte sobre las fuerzas confederadas en la sangrienta guerra civil del siglo pasado.

El principio de la supremacía de la legislación federal sobre la local se consagra en el párrafo segundo del art. VI de la Constitución norteamericana que a la letra dice:

“Esta constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se promulgaren y todos los tratados hechos o que se hicieren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la primera Ley del país. Los jueces de cada Estado estarán obligados a observarla, aun cuando hubiere alguna disposición contraria en la Constitución o en los Códigos de los Estados”.

Igualmente, el órgano de la defensa constitucional y su competencia, se encuentran establecidos en las dos primeras secciones del artículo 3° de la misma constitución que literalmente señalan lo siguiente:

Sección 1. El poder judicial de los Estados Unidos se confiará a un Tribunal Supremo y a aquellos tribunales inferiores que el Congreso creare y estableciere lo sucesivo. Los Jueces, tanto del Tribunal Supremo como los de los Tribunales inferiores, desempeñaran sus cargos mientras dure su buena conducta y recibirán periódicamente por sus servicios una compensación que no podrá disminuirse mientras desempeñen sus puestos.





Sección 2. El poder judicial se extenderá a todos los casos de ley y equidad que dimanen de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos, así como de los tratados celebrados o que se celebraren bajo su autoridad; a todos los casos en que fueren parte embajadores, ministros públicos y cónsules; a todos los casos de almirantazgo y jurisdicción marítima; a todas las controversias en que participaren los Estados Unidos; a las controversias entre dos o más estados; Entre un estado y ciudadanos de otro estado; entre ciudadanos de diferentes estados; entre ciudadanos del mismo estado que reclamaren tierras en virtud de concesiones hechas por diversos estados y entre un Estado y sus ciudadanos y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros.

ANTECEDENTES MEXICANOS DEL AMPARO

Cualesquiera que sean sus orígenes, el embrión de la Institución Mexicana de Amparo, lo encontramos en la antigua legislación constitucional mexicana. El amparo como derecho instrumental es el medio de proteger los derechos fundamentales de la persona: la vida, la libertad, la propiedad, etc. mediante la reparación del derecho violado. La Constitución como norma de las normas, contiene prerrogativas, derechos y también obligaciones necesarias para integrar el equilibrio del orden jurídico; ella establece también las diversas atribuciones del estado, cuyas funciones primordiales son tres: legislativa, ejecutiva y judicial.

A los “órganos” que ejercen las funciones mencionadas en la página anterior se les denomina “poderes” desde el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de Enero de 1824. El gobierno particular de los estados también se rige por poderes.

El acta constitutiva en el artículo 30 declara: “La nación esta obligada a proteger por leyes justas y sabias los derechos del hombre y del ciudadano”. Y en artículo posterior consagra la “libertad de escribir”, imprimir y publicar ideas políticas”, etc. Pero no se precisa la forma y medios de garantizar constitucionalmente los derechos del hombre y del ciudadano. El mecanismo de esa protección quedaba a cargo de las leyes reglamentarias.

Poco tiempo después, el 4 de octubre de 1824 fue expedida la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, robusteciéndose el régimen federal y consagrando mayor número de derechos del hombre y del ciudadano diseminados en su texto, sin incluirlos en forma de catálogo. Embrionariamente establece también un sistema de control constitucional, mediante atribución encomendada a la Corte Suprema de Justicia de la nación para conocer de las infracciones al Código político. En efecto, el artículo 137 en su fracción V, inciso sexto disponía:

Art. 137. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: V. conocer:
VI. y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la Ley.

La Constitución se infringía comúnmente, cuando se aplicaba trascendentalmente la pena de infamia (art.140), cuando se imponía la pena de confiscación de bienes (art. 147); cuando se juzgaba a través de juicios por Comisión y se aplicaba una ley retroactiva. (art. 148); cuando se le aplicaban al individuo tormentos (art.149); cuando se le detenía sin pruebas o indicios (art.140); cuando se le detenía por indicios por más de setenta y dos horas (art. 151), etc.





Tales infracciones constitucionales podían ser reclamadas directamente ante la Corte Suprema de Justicia, para que la alta jurisdicción protegiera o restituyera al quejoso en el goce del derecho violado. La reclamación podía ser originada por actos de la autoridad administrativa o leyes que infringieran la Constitución o contra actos de autoridades judiciales de los Estados, jueces de Distrito y Tribunales de Circuito que también violaran la Constitución en el ejercicio de sus funciones.

Indudablemente que en el Código político de 1824 para nada se menciona la palabra “amparo”, pero sí es evidente que la atribución de la Corte Suprema de Justicia, para conocer de las infracciones constitucionales, tenía por objeto proteger los derechos del hombre y del ciudadano consignados en la Ley fundamental, y en consecuencia reparar la violación constitucional. Porque seguramente algún efecto debería tener la sentencia de la Corte sobre el particular. Tal función es similar a la que tiene en la actualidad el juicio de amparo si más que el proceso era uninstancial en todo caso. Se puede decir que se trataba de una protección constitucional en la vía directa.

¿El artículo 137, fracción V, inciso sexto de la Constitución de 1824, será el antecedente primario del juicio de amparo?

En la legislación mexicana es, sin duda, el génesis porque de allí se deriva el conocimiento de juicios por infracciones a la Constitución ante la Suprema Corte de Justicia; el objeto de esos juicios era conservar el orden constitucional frente a cualquier atropello o violación de los derechos fundamentales, mantener incólume la observancia de la Constitución, imponiendo el respeto de la misma a las autoridades que disponen de poder para violarla, mediante la intervención privativa de la más alta jurisdicción.

Asoma así la teoría de la supremacía del Poder Judicial Federal, al proteger los derechos individuales y evitar la invasión de los estados en las facultades de la federación y la invasión de ésta en las facultades de aquellos; así se mantiene la subsistencia del régimen federal. Tal parece que los constituyentes de 1824 conocieron el sistema constitucional norteamericano, aunque sin profundizar en él.





CREACIÓN DEL AMPARO

La institución del amparo se encuentra en embrión constitucional en el Acta de reformas de 1847; antes de la expedición de esa Ley ya existían los mencionados antecedentes y uno que puede considerarse precursor: el Proyecto de Constitución de Yucatán, elaborado por don Manuel Crescencio Rejón a fines de 1840, que enumera los derechos del hombre y que usa por primera vez en nuestro país el término “amparo”.

En efecto, el artículo 53 de dicho proyecto, antecedente del juicio de garantías, establece: “Corresponde a este Tribunal reunido (Corte Suprema de Justicia en el Estado):

1° Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra las providencias del Gobierno o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiesen infringido el Código Fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas”.

También previene el artículo 63 del proyecto que:

“Los jueces de primera instancia “amparán” en el goce de los derechos garantizados a los que pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados”.

Rabasa comenta estas disposiciones en el sentido de que el autor de la iniciativa no se daba cuenta de que en el proceso de los juicios comunes es donde se descubren las infracciones constitucionales, unas del Legislativo y muchas del Ejecutivo, y que en las sentencias se califica la ilegitimidad de las leyes, llegando a la conclusión siguiente: “Lo interesante del proyecto de Rejón consiste en ser la expresión primera de la necesidad que se sentía de un proceso judicial para proteger los preceptos constitucionales”.

Estudios posteriores han tratado de reivindicar el indiscutible mérito del egregio yucateco, explicando sus ideas con mayor amplitud. Otro distinguido maestro, Vicente Peniche López, al examinar el régimen constitucional de Yucatán, comienza por declarar que si a Rejón no se le debe el mecanismo de la institución “tendría para recordarlo el nombre que popularizó el juicio constitucional mexicano dentro y fuera de nuestra República”. Después expone el sistema del primitivo amparo y califica de injusta la censura respecto a que Rejón no se daba cuenta exacta de que en el proceso de los juicios comunes es donde se descubren comúnmente las infracciones constitucionales; por último, aclara que, precisamente, el artículo 64 del proyecto prevé el caso de atentados a las garantías individuales cometidas por los jueces encomendándoles el conocimiento y decisión de los amparos relativos a los superiores respectivos, con la misma expedición y brevedad dispuesta en el artículo 63.

Sin embargo, reconoce cierta confusión o falta de claridad en la visión de Rejón al dar jurisdicción directa a la Corte contra Leyes, decretos y providencias de la Legislatura y el Ejecutivo, y limitar al mismo tiempo la de los jueces de primera instancia a resolver por la vía de amparo violaciones de garantías cometidas por funcionarios distintos del orden judicial.





**Manual de Procesos de la
Administración Pública Municipal**

**Dirección
Jurídica**

Como se ha dicho, el cromosoma jurídico del amparo se encuentra en el Acta de Reforma de 1847, que se estima obra exclusiva de don Mariano Otero y que sirvió de base a la Constitución de 1857 para establecer los derechos del hombre y el juicio de amparo que los garantiza.

En la exposición del Acta se dice lo siguiente:

“ Los frecuentes ataques de los poderes de los estados y Federación a los particulares, hacen urgente que, al restablecerse la Federación, se dé a aquellos una garantía personal, esta garantía sólo puede encontrarse en el Poder Judicial. Protector nato de los derechos de los particulares y por esta razón el solo conveniente. También se necesita extender un poco más la acción del Poder Judicial de la Unión, muy imperfectamente organizado en la Constitución Federal y sobre todo, elevar la condición y asegurar la independencia de un Tribunal llamado a representar en el campo político un papel tan importante como el Supremo Poder Judicial”.

El artículo 25 del Acta de Reformas textualmente dice:

Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que les concede esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya sea de la Federación, ya del Estado, limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o del acto que lo motivase.

Esta fórmula jurídica logra la supremacía de la Constitución mediante la protección del individuo en el goce de los derechos que la misma le concede. Y por esto se ha considerado a Otero como el creador del “Juicio de amparo”; porque encontró para su gloria, esa fórmula magnífica y la expresó en términos breves y claros.

Gracias a los antecedentes a que nos hemos referido, los constituyentes de 1857 captaron con mejor visión la institución del amparo, que tanto honra a nuestro país, estableciendo el juicio de garantías en el artículo 101 de la Constitución del 57, que literalmente dice:

“Los Tribunales de la Federación resolverán todas las controversias que se susciten: I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinja la soberanía de los Estados. III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal”.

En el mismo orden de ideas, el artículo 102 disponía:

“Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de parte agraviada, por medio de procesos y formas en el orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare”.





**Manual de Procesos de la
Administración Pública Municipal**

**Dirección
Jurídica**

Don Emilio Rabasa concluye su comentario sobre el nacimiento del amparo exponiendo: “Los autores de la Constitución de 1857 hicieron viable la institución mexicana, que seguramente no lo era como se planteaba en el Acta de Reformas; pero son exclusivamente de Otero las ideas fundamentales siguientes: Hacer de la querrela contra una infracción un juicio especial y no un recurso; dar competencia en el juicio sólo a Tribunales federales ; prohibir toda declaración general sobre la ley o actos violatorios. Es también suya la fórmula jurídica y sencilla que dio las líneas maestras del proceso. Arriaga y sus compañeros mostraron, al copiar modestamente esa fórmula, que eran bastante altos de espíritu para no pretender modificar lo que no podía hacerse mejor”.

El Amparo en la Constitución de 1917

En el Congreso Constituyente de 1917 se corrigieron algunas deficiencias del amparo, estableciéndose reglas de competencia y de procedencia, que indudablemente tienden al perfeccionamiento de la Institución. En los textos actuales de los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna, se encuentran los principios constitucionales y las reglas fundamentales que regulan el proceso de constitucional de amparo.

Naturaleza del juicio de Amparo

Siendo fundamental la institución del amparo como medio de defensa constitucional, que resulta obligado exponer algunas ideas acerca de su naturaleza.

En cuanto a su naturaleza, algunos tratadistas lo consideran un recurso y otros, la mayoría, un juicio. La propia Ley de Amparo en su artículo primero lo denomina “juicio de amparo”. En realidad y siguiendo la opinión de Jorge Trueba Barrera, no es un recurso ni un juicio sino un proceso.

Comúnmente se ha considerado que el amparo puede revestir las dos formas: como recurso cuando versa sobre la exacta aplicación de la ley (violación del artículo 14 constitucional) para la satisfacción del derecho violado, y juicio cuando tenga por objeto el conocimiento y resolución de violaciones a las garantías individuales distintas del artículo 14 mencionado. Sin embargo no deja de reconocerse que desde el punto de vista formal, siempre será un juicio, aunque técnicamente hablando, es un proceso.

Orantes dice que el amparo es una controversia absolutamente distinta e independiente de la que dio lugar a la violación constitucional. También es objetable esta opinión porque, porque la controversia es el objeto del proceso, el tema a discusión.

Lo que ocurre es que se ha generalizado la tendencia de considerar al amparo como un juicio, siguiendo las propias expresiones de la ley. Los mismos tratadistas bautizan sus obras con estos nombres: “Juicio de Amparo” y “Juicio Constitucional”. Y lo que sucede es que por una tradición errónea algunos autores y las leyes equiparan el juicio al proceso, olvidando que el primero es un acto intelectual del Juez y el segundo es un conjunto de actos procesales de las partes y de los tribunales que culmina con una resolución jurisdiccional.

En conclusión (para Trueba Barrera), el amparo es un proceso constitucional autónomo. Es del caso recordar algunas otras opiniones relevantes acerca de la naturaleza jurídica del amparo:





**Manual de Procesos de la
Administración Pública Municipal**

**Dirección
Jurídica**

Moreno define el amparo en los términos siguientes: “es una institución de carácter político, que tiene por objeto proteger bajo las formas tutelares de un proceso judicial, las garantías que la constitución otorga o mantener y conservar el equilibrio entre los diversos poderes que gobiernan la nación, en cuanto por causa de éstos, se vean ofendidos o agraviados los derechos de los individuos”.

Burgoa opina que “el juicio de amparo es un medio de control de la constitucionalidad (género próximo), ejercitado por órganos jurisdiccionales (diferencia específica, primer carácter), en vía de acción (ídem, segundo carácter) que tiende a proteger al quejoso o agraviado en particular, en los casos a que se refiere el artículo 103 constitucional”.

Resumiendo la opinión de estos destacados juristas, el amparo se considera como una institución de carácter político, a través de la cual se obtiene la protección de la constitucionalidad y de la legalidad, como medio de mantener incólume la constitución y resguardar las garantías que ella misma establece, cuando éstas han sido o pretenden ser objeto de violación por parte de las autoridades. Este sistema de control por el órgano jurisdiccional federal evita los excesos de poder y encauza a las autoridades dentro de rutas legales.

La teoría jurídica del amparo se basa en el objeto esencial de la institución: que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación que se reclama en el amparo y que se restituya al quejoso en el goce de la garantía violada.

Principios fundamentales del amparo

a).- Principio de instancia de parte agraviada.

-El juicio sólo procede a petición de parte, nunca de oficio. Además, se requiere un agravio, perjuicio o daño en los intereses jurídicos del quejoso.

b).- Principio de prosecución judicial del amparo.

-La substanciación del juicio (trámite) se encuentra prevista en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución.

c).- Principio de la relatividad de la sentencia de amparo.

-Las sentencias de amparo no tienen efectos “erga omnes” o generales, sino que las resoluciones sólo deben limitarse a amparar y proteger al quejoso en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general sobre la Ley o acto que se hubiese reclamado.

d).- Principio de definitividad.

-Para ser procedente el juicio de garantías, deben agotarse todos los recursos ordinarios que señale la ley que rija el acto que se reclame, salvo las excepciones que la ley de amparo señala.





e).- Principio de estricto derecho.

-Los tribunales que deban conocer del juicio de amparo, sólo deben atender los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo sin poder suplir (corregir) de oficio ni los actos reclamados ni los conceptos de violación.

-Excepciones a este principio: En materia penal, laboral y agraria, cuando se trate de leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia y con relación a menores, en cuyos casos los Tribunales que conozcan del amparo, tienen el deber en unos casos y en otros la facultad de suplir la queja deficiente, o sea subsanar de manera oficiosa las imprevisiones o carencias en que haya incurrido el quejoso en su demanda de amparo.

f).- Principio de procedencia del amparo.

-Los órganos competentes para conocer del juicio de amparo son los Tribunales de la Federación; jerárquicamente señalados así:
Suprema Corte de Justicia. Tribunales Colegiados de Circuito. Juzgados de Distrito.

-El amparo puede ser directo e indirecto, estableciéndose la procedencia de uno u otro en razón de la naturaleza del acto reclamado. Cuando se trate de una sentencia definitiva civil, penal, administrativa o un laudo de los tribunales del trabajo; procederá el amparo directo. Cuando se impugnen actos que tengan otro carácter y que sean violatorios de garantías individuales, será procedente el amparo indirecto. Son competentes para conocer del amparo directo, la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito en su caso; en cambio, serán competentes para conocer del amparo indirecto los Jueces de Distrito cuando no se trate de sentencias definitivas.

