

EXPEDIENTE: 624/2011

PRINCIPAL

ALEGATOS

AMPARO INDIRECTO

QUEJOSO: COMITÉ EJECUTIVO DELEGACIONAL DE LA DELEGACIÓN SINDICAL D-II-IA-1
“PROFESORES DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DOCENCIA DEL INAH DE LA SECCIÓN
NÚMERO 10, “DISTRITO FEDERAL” DEL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA
EDUCACIÓN

JUEZ CUARTO DE DISTRITO

EN MATERIA DE TRABAJO EN EL DISTRITO FEDERAL

P R E S E N T E

FELIPE IGNACIO ECHENIQUE MARCH, en mi carácter de Secretario General del Comité Ejecutivo Delegacional de la Delegación Sindical D-II-IA-1 “Profesores de Investigación Científica y Docencia del Instituto Nacional de Antropología e Historia” de la Sección número 10, “Distrito Federal” del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, personalidad que tengo debidamente reconocida en los autos del expediente que al rubro se menciona, con el debido respeto comparezco para exponer lo siguiente:

Que por medio del presente escrito y con fundamento en el artículo 155 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante la Ley de Amparo), vengo a formular en tiempo y forma los siguientes:

ALEGATOS

PRIMERO. CREACIÓN Y FINALIDAD DEL INAH.**La investigación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante la CPEUM)**

Es muy importante destacar que el artículo 3, fracción V, de la CPEUM establece la obligación a cargo del Estado de apoyar “la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura”. Dicho artículo establece textualmente, en la parte relativa, que

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, **el Estado** promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, **apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.**

En ese sentido, podemos señalar que la investigación científica y tecnológica que realizamos los Profesores de Investigación Científica y Docencia del Instituto Nacional de Antropología e Historia es muy importante, relevante y trascendente para nuestro país, y quedó reconocida expresamente en la exposición de motivos del proyecto de Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia discutido en 1938 en el Congreso de la Unión. Dicho documento señalaba, entre otras cuestiones, que

Los trabajos de conservación de monumentos, y aun su vigilancia, **requieren personal técnico con conocimientos científicos** y artísticos **e investigadores** que hagan estudios de esa índole, por lo que, aun dentro de funciones

meramente administrativas, dicho personal debe tener **carácter fundamentalmente científico**.

Los trabajos de **investigación** histórica requieren, asimismo, personal sólido y debidamente preparado, apto para obtener provecho de los elementos que tiene a su disposición, pues debe estar acostumbrado al manejo de las fuentes de información y tiene por misión hacer de los museos organismos vivos, centros atractivos de estudio para reunir convenientemente los materiales necesarios al investigador y escribir, él mismo, obras, como fruto de sus labores. Las ciencias históricas tienen en la actualidad, en todas las naciones civilizadas, sus mejores auxiliares en los museos, convertidos ahora en laboratorios intensos de **investigación**.

[...]

Considerando tercero. Que además de los **resultados científicos** muy importantes que produce la **exploración e investigación** de los monumentos arqueológicos e históricos, puede también producir magníficos resultados materiales [...].

Considerando octavo. Que la única forma de lograr que se aumenten los recursos para esta clase de trabajos es hacer que el organismo o dependencia que se ocupe de los mismos goce de los beneficios de la personalidad jurídica, para lo cual es necesario transformar el actual Departamento de Monumentos en **Instituto de Investigaciones**.

Como se puede apreciar, desde que se creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia (en adelante el INAH) por medio de la expedición de su ley orgánica, tanto el presidente de la República como el Congreso de la Unión, en 1938, ya reconocían la importancia de este organismo público.

En ese sentido, es más que evidente que el referido Manual General de Organización del Instituto Nacional de Antropología e Historia (en adelante el Manual) es contrario a las disposiciones constitucionales anteriormente señaladas, puesto que no refleja la labor para la que fue creado el INAH.

Es violatorio de nuestros derechos fundamentales porque atenta contra las Condiciones Generales de Trabajo del INAH (en adelante las CGTINAH) que tenemos pactadas las delegaciones sindicales con la Institución, tanto porque desconoce las materias sustantivas de la institución, como porque crea una burocracia que desdibuja y se apropia de los trabajos sustantivos de la investigación científica, la conservación y restauración, etc. en claro y obvio detrimento de nuestras materias de trabajo en los

procesos de investigación científica en Antropología e Historia, Conservación, etc., para dejarlos en un supuesto ámbito administrativo.

La Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia (en adelante la Ley Orgánica del INAH) y la finalidad del INAH

En concordancia con el artículo 3, fracción V, de la CPEUM, el artículo 2 de la Ley Orgánica del INAH vigente, señala claramente que

ARTICULO 2o. Son objetivos generales del Instituto Nacional de Antropología e Historia la **investigación científica sobre Antropología e Historia relacionada principalmente con la población del país y con la conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico e histórico, así como el paleontológico; la protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio y la promoción y difusión de las materias y actividades que son de la competencia del Instituto.**

Para cumplir con sus objetivos, el Instituto Nacional de Antropología e Historia tendrá las siguientes funciones:

I. En los términos del artículo 3o. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, aplicar las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia.

II. Efectuar investigaciones científicas que interesen a la Arqueología e Historia de México, a la Antropología y Etnografía de la población del país.

III. En los términos del artículo 7o. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, otorgar los permisos y **dirigir las labores de restauración y conservación** de los monumentos arqueológicos e históricos que efectúen las autoridades de los estados y municipios.

IV. Proponer a la autoridad competente, la expedición de reglamentos que contengan normas generales y técnicas para la conservación y restauración de zonas y monumentos arqueológicos, históricos y paleontológicos, que sean aplicados en forma coordinada con los gobiernos estatales y municipales.

V. Proponer al Secretario de Educación Pública la **celebración de acuerdos de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, tendientes a la mejor protección y conservación del patrimonio histórico, arqueológico y paleontológico de la nación y del carácter típico y tradicional de las ciudades y poblaciones.**

VI. Promover, conjuntamente con los gobiernos de los estados y los municipios, la elaboración de manuales y cartillas de **protección de patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico**, en su ámbito territorial, que adecuen los lineamientos nacionales de conservación y restauración a las condiciones concretas del estado y del municipio.

VII. Efectuar investigaciones científicas en las disciplinas antropológicas, históricas y paleontológicas, de índole teórica o aplicadas a la solución de los problemas de la población del país y a la conservación y uso social del patrimonio respectivo.

VIII. Realizar exploraciones y excavaciones con fines científicos y de conservación de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de restos paleontológicos del país.

IX. Identificar, **investigar**, recuperar, rescatar, proteger, restaurar, rehabilitar, vigilar y custodiar en los términos prescritos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, los respectivos monumentos y zonas, así como los bienes muebles asociados a ellos.

X. Investigar, identificar, recuperar y proteger las tradiciones, las historias orales y los usos, como herencia viva de la capacidad creadora y de la sensibilidad de todos los pueblos y grupos sociales del país.

XI. Proponer al ejecutivo federal las declaratorias de zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de restos paleontológicos, sin perjuicio de la facultad del ejecutivo para expedirlas directamente.

XII. Llevar el registro público de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de los restos paleontológicos.

XIII. Establecer, organizar, mantener, administrar y desarrollar museos, archivos y bibliotecas especializados en los campos de su competencia señalados en esta ley.

XIV. Formular y difundir el catálogo del patrimonio histórico nacional, tanto de los bienes que son del dominio de la nación, como de los que pertenecen a particulares.

XV. Formular y difundir el catálogo de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y la carta arqueológica de la República.

XVI. Publicar obras relacionadas con las materias de su competencia y **participar en la difusión y divulgación de los bienes y valores que constituyen el acervo cultural de la nación**, haciéndolos accesibles a la comunidad y promoviendo el respeto y uso social del patrimonio cultural.

XVII. Impulsar, previo acuerdo del Secretario de Educación Pública, **la formación de Consejos consultivos estatales para la protección y conservación del patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico**, conformados por instancias estatales y municipales, así como por representantes de organizaciones sociales, académicas y culturales que se interesen en la defensa de este patrimonio.

XVIII. Impartir enseñanza en las áreas de Antropología e Historia, conservación, restauración y museografía, en los niveles de técnico-profesional, profesional, de posgrado y de extensión educativa, y acreditar estudios para la expedición de los títulos y grados correspondientes.

XIX. Autorizar, controlar, vigilar y evaluar, en los términos de la legislación aplicable, las acciones de exploración y estudio que realicen en el territorio nacional misiones científicas extranjeras.

XX. Realizar de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, los trámites necesarios para obtener la devolución de los bienes arqueológicos o históricos que estén en el extranjero.

XXI. Las demás que las leyes de la República le confieran.

Por lo anteriormente destacado, consideramos que las disposiciones del Manual están dirigidas a todos los servidores públicos del INAH, incluidos mis representados quienes son profesores investigadores del INAH, a los cuales se les excluye en el Manual de su labor fundamental de investigación, además de que la organización administrativa que se señala en el mencionado Manual es materia del Reglamento de la Ley Orgánica del INAH, disposición que no se ha expedido.

Esta afirmación se puede corroborar en el propio Manual, pues en la página 4 (Segunda Sección) del *Diario Oficial de la Federación* (en adelante el DOF) del 17 de enero de 2011, se señala:

Capital humano: en el que contempla el cuerpo de investigadores en historia, arqueología y antropología, arquitectura, restauración, así como de otras disciplinas que han encontrado un ambiente propicio para sus actividades. En apoyo de éstos, otros especialistas como laboratoristas, responsables de acervos, museógrafos, así como personal técnico y administrativo han acumulado experiencia invaluable.

Este Manual sólo en ese párrafo destaca y menciona a los profesores-investigadores del INAH, pero ya en la organización que el propio Manual señala, no nos contempla. Es lamentable y peor aún, es muy grave que el Director General del INAH de un organismo tan importante vulnere los derechos de los trabajadores.

La investigación en el INAH

En la actualidad, el INAH cuenta con 867 trabajadores de base que somos profesores investigadores y que realizamos la principal actividad para la que fue creado el INAH: INVESTIGAR.

Existen pocos investigadores, siendo que la función principal del INAH es la investigación. La investigación, con la aprobación del Manual, es secundaria.

Además, al no existir el Reglamento de la Ley Orgánica del INAH, existe gran arbitrariedad en la designación de las coordinaciones, direcciones, subdirecciones, etcétera.

El referido Manual exhibe un exceso de puestos administrativos, los cuales realizan labores que son adjetivas a los objetivos del INAH y que van desde el nivel de Dirección General hasta mandos medios. El número de puestos administrativos que se mencionan en este Manual ascienden a 549, en contraste con los más de 800 investigadores, que somos quienes realizamos las tareas realmente sustantivas a las que aluden la Ley Federal de Monumentos Históricos, Artísticos y Arqueológicos así como la Ley Orgánica del INAH. Estas tareas sustantivas rebasan por mucho a las planteadas en el Manual.

La profusión de puestos administrativos genera, además de burocracia y despido de recursos, duplicidad de funciones, las cuales, a fin de cuentas no quedan delimitadas ni claras después de leer el Manual.

De lo antes expuesto se colige que en el multicitado Manual no hay claridad en las funciones concretas (que se confunden con objetivos) de las distintas unidades e instancias que crea, así pues, no se sabe a ciencia cierta quién hace qué, qué se debe hacer, cómo se debe hacer, para qué y para quién se hace, con quienes se debe hacer. De tal suerte que este manual en lugar de clarificar los procesos de trabajo, los confunde y los revuelve en una burocracia interminable que ni siquiera tiene por objeto coadyuvar con la áreas sustantivas de la institución en la elaboración del programa y plan general del Instituto Nacional de Antropología e Historia, que por cierto ni siquiera se asoma en este manual como una posibilidad para organizar el trabajo institucional.

El Director, el Secretario Administrativo y el Coordinador Nacional de Desarrollo Institucional, explican en sus informes justificados que el Manual no nos puede afectar a los profesores investigadores porque “es [...] una fuente de información actualizada de la organización y atribuciones de la estructura interna de este instituto [...], ya que el papel de los manuales es solo contar con información actualizada de tipo meramente administrativo, sin que su emisión incida en la esfera jurídica de los particulares”.

Si se dice que es una fuente de información actualizada de la organización de la institución de tipo meramente administrativo, ello quiere decir claramente que en el

Manual no se contemplan los procesos de trabajo que desempeñamos los profesores investigadores del INAH, lo que ya habíamos apuntado en nuestro juicio de demanda de garantías y por lo cual reclamamos este derecho de ampararnos en contra del Manual, pues excluye y omite los procesos de trabajo que desempeñamos los profesores investigadores y con ello nuestra inserción plenamente reconocida en la organización institucional.

El reconocimiento tácito que hace el Director en su informe justificado de que el susodicho Manual no contempla nuestros procesos de trabajo como profesores investigadores, lesiona nuestra adscripción como trabajadores que pertenecemos a una institución en donde debemos desempeñar funciones y atribuciones dentro de la estructura interna de la misma institución.

Al no señalarse las funciones y atribuciones dentro de la estructura interna de la institución se nulifican no sólo nuestro procesos de trabajo como profesores investigadores, sino las mismas atribuciones y funciones que debemos desempeñar no solo al interior de la institución, sino con la propia sociedad por la naturaleza de nuestros trabajos, como los nombramientos que nos han sido expedidos para ocupar y desempeñar una plaza de profesores de investigación científica y docencia del INAH. Así que ese reconocimiento tácito y abierto de parte del Director de haber omitido las funciones y atribuciones de los profesores investigadores del INAH en el Manual, no puede menos que lesionar nuestros derechos como trabajadores del INAH, toda vez que los procesos de trabajo que desarrollamos para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley del INAH no se reconocen en el Manual y con lo cual el público en general podrá poner en tela de juicio que nuestros trabajos sean institucionales.

Esta otra aseveración del Director, expresa tácitamente nuestra exclusión en las cadenas de organización de la institución y más aun en las cadenas de responsabilidad y mando, acciones de coordinación de comunicación etc., esto es, se nos excluye de todo proceso institucional de toda estructura organizativa institucional al omitir el reconocimiento de los procesos de investigación científica que desempeñamos los profesores investigadores del INAH. Ello indiscutiblemente afecta los niveles de jerarquía para tomar decisiones y asumir responsabilidades que son los niveles de mando que al no recurrirán al trabajo científico afectan las propias obligaciones y funciones institucionales, porque simplemente no está referido en ningún nivel jerárquico del Manual.

SEGUNDO. LAS CGTINAH, LAS NORMAS COMPLEMENTARIAS Y EL MANUAL

Las CGTINAH y el Manual

Las CGTINAH, señalan en su artículo 2 que

Artículo 2

Las presentes Condiciones Generales de Trabajo son obligatorias para el Instituto Nacional de Antropología e Historia, su Director General, sus representantes, los trabajadores al servicio de dicho Instituto y las representaciones sindicales acreditadas.

Como puede apreciarse de la simple lectura de los párrafos anteriores, es fácil advertir que el Manual se refiere a nuestra importante labor como profesores investigadores, sin embargo, al analizar las funciones de los diferentes órganos señalados en el Manual, no hay correspondencia entre la labor fundamental que es la investigación, a cargo de nosotros los profesores investigadores y los órganos que crea el Manual que ahora impugnamos.

Señala el Manual, también, en su página 4 (Segunda Sección) del DOF del 17 de enero de 2011:

Modelo organizacional: El INAH posee una organización que reconoce la transversalidad en temas de investigación, conservación y difusión, lo que representa un esquema de operación moderno, pero que implica igualmente un reto de coordinación entre áreas para que los objetivos institucionales se cumplan cabalmente.

Sin embargo, al leer el contenido del Manual, se puede apreciar claramente que la organización no es transversal, como lo señala el Manual, sino vertical, lo cual afecta nuestros derechos como trabajadores y servidores públicos del INAH.

Además violenta gravemente el artículo 18 de la CGTINAH, pues dicho artículo señala claramente que

Artículo 18

Únicamente serán trabajadores de confianza los siguientes:

Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República o del Secretario de Educación Pública.

Los que ocupen los siguientes puestos: El Director General, el Secretario Técnico, el Secretario Administrativo; los Directores y Subdirectores de Direcciones, Centros Regionales y Museos Nacionales o Regionales, el Director de la Biblioteca Nacional de Antropología e Historia, de la Escuela Nacional de Antropología e Historia y de la Escuela Nacional de Restauración y Museografía; los Jefes y Subjefes de Departamentos; los Delegados Regionales y Estatales; el Tesorero General y Cajero General; Auditores; Pagador General; el Contador General, y tres contadores con carácter de responsables generales de las áreas en que se divide el Departamento de Contabilidad, así como el responsable del área de trámites y el responsable del área de Nóminas del Departamento de Personal; los Abogados adscritos a la Dirección de Asuntos Jurídicos; los Administradores de Direcciones, Centros Regionales, de Museos Nacionales y Regionales, de Departamentos, de la Biblioteca Nacional de Antropología e Historia, de la Escuela Nacional de Restauración y Museografía, de Zonas Arqueológicas, de Delegaciones Estatales y Regionales, los Intendentes de la Escuela Nacional de Antropología e Historia, Oficinas de la Dirección General, de Museos Nacionales y Regionales; Jefe de la Fonoteca del INAH; los Analistas y Programadores de la Dirección de Recursos Humanos y Presupuesto; Inspectores de Ingresos Propios del Instituto; la Secretaria Particular del Director General, del Secretario Técnico, del Secretario Administrativo, del Director de Asuntos Jurídicos, del Director de Recursos Humanos y Presupuesto; los Empleados de Servicios Auxiliares destinados a la atención directa y personal del Director General, del Secretario Técnico y del Secretario Administrativo.

La creación de nuevos puestos de confianza por parte del Instituto requerirá que los mismos correspondan a su naturaleza y al nivel de los antes señalados, debiéndose observar para este efecto la no afectación de los derechos de los trabajadores derivados de los puestos de base. Si el Sindicato considera que se afectan dichos derechos, presentará inconformidad debidamente justificada. En todo caso deberá llegarse a un acuerdo entre las partes.

Y como se puede apreciar, dicho Manual fue aprobado y publicado por autoridades que son totalmente incompetentes para realiza dicha actividad, además de que se crean órganos que no señalan las mencionadas CGTINAH.

Como se puede apreciar, el Manual es contrario, no sólo a las disposiciones constitucionales sino al propio espíritu y letra de la Ley Orgánica del INAH y a nuestras CGTINAH, pues se ignoran de forma totalmente tendenciosa las labores sustantivas propias del INAH que son de investigación y con ello las labores esenciales y vitales de la comunidad académica de antropólogos e historiadores del INAH, vitales y esenciales de la

comunidad antropológica del INAH, que son una muestra de las irregularidades del Manual.

En el multicitado Manual, por ejemplo, para la denominada Coordinación Nacional de Monumentos Históricos no hay referencia al trabajo de investigación y cuando se pudiera presumir algo de ello, sólo se refiere como una labor de apoyo, carente de fines propios, sin proyectos, sin presupuesto, sin líneas de investigación, donde el trabajo de los investigadores queda reducido a la proveeduría de información y de datos, tanto para los servidores públicos en turno, como para las diversas áreas de trabajo de la Coordinación.

En tal virtud, podemos asegurar que del análisis detallado del Manual se desprende que las labores sustantivas del INAH no están contempladas en dicho Manual, tal y cuáles son los trabajos de investigación en antropología (en su sentido amplio, esto es, antropología social, etnohistoria, etnología, antropología física, lingüística), arqueología e historia; conservación y restauración; museografía y museología, docencia y todos los colaterales y necesarios para los anteriores. No estando pues, contempladas estas labores sustantivas nos preguntamos ¿qué organiza este Manual? Acaso la regulación de la burocracia que crea?, porque al omitirse lo sustantivo del INAH, que es la investigación, no sirve ni siquiera como manual de ella misma, pues si llega a vincularse con los procesos de investigación, conservación, restauración, museografía, y museología, docencia, etcétera, que por ley debe desempeñar el INAH, lo hace de manera oprobiosa para los profesores investigadores, conservadores, restauradores, museógrafos, museólogos, docentes, etcétera, ya que los funcionarios que están al frente de las distintas dependencias que establece inconstitucional e ilegalmente el Manual, se atribuyen el derecho de “Establecer y aplicar políticas que maximicen el esfuerzo individual y colectivo de los investigadores”, “Dar apoyo y evaluar las actividades de investigación antropológica y sus resultados en las especialidades de antropología física, antropología social, etnología, etnohistoria y lingüística, que se realizan en el INAH a nivel nacional.” “Proponer, definir y realizar los proyectos de investigación arqueológica y los indicadores para su evaluación”. “Elaborar las autorizaciones para los proyectos arqueológicos que presenten las instituciones públicas y privadas para la realización de investigación arqueológica”. “Planificar y normar las líneas de la investigación arqueológica en México.” “Emitir dictámenes ante la Dirección General del Instituto, sobre los proyectos de investigación arqueológica, de conformidad con las disposiciones reglamentarias para la investigación arqueológica en México” “Proponer, fomentar e impulsar tanto en las direcciones de investigación a su cargo, como en los centros y escuelas del INAH, el desarrollo de proyectos de investigación arqueológica conforme a las políticas de investigación del INAH”. “Dar seguimiento y evaluar el desarrollo de los planes, programas, proyectos y actividades de investigación arqueológica, con la finalidad de fortalecer y/o reorientar las políticas de investigación.” “Controlar los parámetros, contenidos, métodos y procedimientos para la inscripción de monumentos paleontológicos y arqueológicos muebles e inmuebles y declaratorias de zonas respectivas”. “Promover y comprobar que los investigadores del Instituto cumplan sus proyectos con los métodos, técnicas de trabajo y de investigaciones históricas, así como dentro de los tiempos establecidos”. Actos que como se expone

más adelante no pueden ser competencias de un Manual General de Organización, pues este además de violentar las disposiciones de la CPEUM, violenta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del INAH, el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública y las Condiciones de Generales de Trabajo del INAH.

Con base en lo anteriormente expuesto, consideramos que el Manual, publicado en el DOF el 17 de enero de 2011, violenta gravemente nuestro derecho a la dignidad humana y nos causa graves perjuicios, en virtud de que no hay ni la más mínima correspondencia en los puestos de confianza de la administración del INAH reconocida por las CGTINAH y los que ahora se quieren sancionar con el multicitado Manual. De tal surte y por ello mismo, la imposición de más de cuatrocientos cincuenta puestos de confianza es violatorio de nuestras CGTINAH, además de que lo agrava la situación de haberlo impuesto por la vía de los hechos sin considerar la opinión de los trabajadores, lo que ya ha ocasionado serios y graves perjuicios.

El Acuerdo por el que se establece el proceso de calidad regulatoria en el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Manual

Lo anterior, por un lado, por otro lado, también hay autoridades que toman decisiones dentro del INAH y que no han sido incluidas dentro del Manual, un ejemplo de lo anterior es el Comité de Mejora Regulatoria Interna en el INAH, establecido y creado por el *Acuerdo por el que se establece el proceso de calidad regulatoria en el Instituto Nacional de Antropología e Historia* expedido por el propio Director y publicado en el *DOF* el 4 de mayo de 2009, es decir, meses antes de que se publicara el Manual.

El Director y el propio Comité de Mejora Regulatoria Interna en el INAH no lo incluyen dentro de la estructura interna del INAH señalada en el Manual y eso que el mismo Director lo crea.

El Comité de Mejora Regulatoria del INAH también es incompetente

El 4 de mayo de 2009 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el que se establece el proceso de calidad regulatoria en el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

En dicho Acuerdo, se crea por parte del Director del INAH, este nuevo órgano dentro del INAH, lo cual es a todas luces violatorio de la garantía de competencia.

Señalan los numerales TERCERO Y CUARTO, que

TERCERO.- Se establece el Comité de Mejora Regulatoria Interna, en el INAH, como la instancia facultada para revisar y mejorar la regulación interna bajo criterios y elementos de simplificación y de calidad regulatoria, a fin de asegurar la certeza jurídica y contribuir a incrementar la eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental.

CUARTO.- El Comité de Mejora Regulatoria estará integrado por los siguientes miembros: I. Presidente, que será el Secretario Administrativo del INAH; II. Vocales, que serán los titulares de: la Coordinación Nacional de Centros INAH; Coordinación Nacional de Arqueología; Coordinación Nacional de Antropología; Coordinación Nacional de Difusión; Coordinación Nacional de Conservación del Patrimonio Cultural; Coordinación Nacional de Museos y Exposiciones; Coordinación Nacional de Monumentos Históricos; Escuela Nacional de Antropología e Historia; Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía; Dirección de Investigaciones Históricas; Biblioteca Nacional de Antropología e Historia; Coordinador Nacional de Recursos Financieros; Coordinador Nacional de Recursos Humanos; Coordinador Nacional de Recursos Materiales y Servicios; Coordinación Nacional de Control y Promoción de Bienes y Servicios; Coordinación Nacional de Obras y Proyectos, Coordinación Nacional de Desarrollo Institucional y Dirección de Planeación y Evaluación. III. Invitados, que serán las personas físicas o morales, académicos, servidores públicos, instituciones de investigación o de educación, cámaras, asociaciones, sociedades civiles, redes de expertos o especialistas en los temas o materias a que correspondan las regulaciones materia del COMERI; IV. Asesor jurídico, que será el titular de la Coordinación Nacional de Asuntos Jurídicos V. Asesor técnico, que será el Titular del área de Auditoría de Control, Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno, y VI. Secretario Ejecutivo, que será designado por el Presidente y que será el responsable de realizar las convocatorias a las sesiones del Comité, así como de apoyar al Presidente y levantar las actas de cada sesión celebrada. Los miembros a que se refieren las fracciones I a III participarán en las sesiones del COMERI con voz y voto. Los miembros a que se refieren las fracciones IV a VII sólo tendrán voz. En caso de ausencia, los miembros del COMERI a que se refieren las fracciones I a III, V y VI, podrán ser representados por sus suplentes, quienes serán servidores públicos de nivel jerárquico inmediato inferior al del miembro al que suplan y cuyo cargo no podrá ser menor al de Director de área o su equivalente. Tratándose del Presidente, su suplente será el Secretario Técnico, quien actuará con ese doble carácter, teniendo por tanto, voz y voto de calidad.

Sin embargo, según la doctrina y la jurisprudencia del Poder Judicial Federal, el origen de la competencia de los poderes, órganos y dependencias del Estado, puede ser tanto constitucional, legal y reglamentario.

Es decir, que las autoridades del poder público sólo están facultadas para hacer lo que la ley, expedida por el Congreso, expresamente les permite, a efecto de dar seguridad jurídica. Lo anterior implica, han sostenido los Tribunales del Poder Judicial, que la existencia de las autoridades así como las facultades que les son atribuidas, necesariamente se encuentren consagradas en algún ordenamiento de carácter materialmente legislativo, pues de lo contrario cabría la posibilidad de que cualquier persona se ostentara como tal, en virtud de un simple nombramiento otorgado por su superior jerárquico, y con ello pudiera modificar la esfera jurídica de las personas, lo que constituiría una arbitrariedad por parte de una autoridad cuya existencia no prevé el orden jurídico; es decir, para que una autoridad sea competente es imprescindible que exista algún cuerpo normativo que consagre su existencia, pues de lo contrario, se crearía inseguridad jurídica para las personas, al poder ser objeto de actos de autoridades creadas arbitrariamente, de manera que el simple nombramiento de una autoridad no prueba, en modo alguno, su existencia jurídica.

Por regla general, podemos decir que la competencia tiene que ser de origen constitucional o legal, sin embargo, algunos reglamentos también otorgan competencias a determinados órganos.

Como afirma el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, “La competencia de la autoridad, como cúmulo de facultades para actuar o emitir el acto correspondiente, sólo surge de una disposición legal o reglamentaria y no de acto distinto [...]”.¹

Y así lo ha sostenido el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al establecer que “la competencia debe emanar de una ley o de un reglamento expedido por el Poder Ejecutivo Federal y no de un acuerdo [...] que no puede ser fuente de creación de autoridades y de atribuciones”.²

En esa virtud, el Acuerdo por el que se establece el proceso de calidad regulatoria en el Instituto Nacional de Antropología e Historia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2009 no puede crear un órgano dentro del INAH, pues esa es atribución de la Ley o del Reglamento.

¹ *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, Séptima época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, t. 163-168, Sexta Parte, p. 49.

² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, Novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tesis I.1o.A.59 A, t. XIV, Agosto de 2001, p. 1171.

El Comité de Mejora Regulatoria del INAH violentó el principio de legalidad

Como señalamos antes, el 4 de mayo de 2009 se publicó en el *DOF* el Acuerdo por el que se establece el proceso de calidad regulatoria en el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

En dicho Acuerdo, se establece por parte del Director del INAH, que las normas que expida el INAH deben seguir el procedimiento establecido en los numerales séptimo a decimocuarto del mencionado Acuerdo y que señalan lo siguiente:

SEPTIMO. Previo a la elaboración de cualquier proyecto normativo, las áreas normativas deberán analizar de forma cabal qué problema o situaciones pretenden resolver o atender mediante la generación de regulación y si dicha alternativa es la más viable y necesaria. Elaboración del proyecto normativo.

OCTAVO. Para la elaboración de cualquier proyecto normativo, el área respectiva deberá determinar qué mecanismos o esquemas normativos deberá incluir su proyecto para alcanzar los objetivos deseados y, para tal efecto, deberá considerar que la regulación no genere discrecionalidad ni cargas administrativas innecesarias, así como controles o restricciones que afecten negativamente la oportuna gestión y eficacia de la institución. Consulta con usuarios y expertos

NOVENO. Las áreas normativas deberán presentar ante el COMERI sus proyectos normativos, junto con la Justificación Regulatoria respectiva, cuando menos con treinta días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretenda emitir dicha regulación. El COMERI podrá determinar un plazo menor, considerando las características del proyecto normativo o las circunstancias de urgencia que se presenten. Dicho plazo en ningún caso podrá ser inferior a cinco días hábiles. De forma estrictamente excepcional y en casos de emergencia debidamente comprobada, el COMERI a través de su Presidente y a petición fundada y motivada del área normativa, podrá exceptuar la presentación de los proyectos normativos para el dictamen correspondiente, pero después de emitida dicha regulación, el área normativa tendrá treinta días hábiles para someterla a revisión y dictamen del COMERI, a efecto de que éste se pronuncie sobre su simplificación, mejora o eliminación. Difusión.

DECIMO. El COMERI deberá publicar el proyecto Normativo en la Normateca Interna para efecto de recibir por dicho medio, comentarios, sugerencias, observaciones o propuestas de cualquier interesado. Excepcionalmente y sólo en aquellos casos, en que el proyecto normativo contenga información que el Instituto Nacional de Antropología e Historia vaya a clasificar como información reservada en términos de la Ley Federal de

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, podrá no publicarse el proyecto en la Normateca Interna, pero el COMERI deberá asegurar que todos sus miembros tengan acceso a dicho proyecto. Los comentarios, propuestas u observaciones que surjan en esta etapa serán glosados en un expediente que integre el COMERI y deberán ser incorporados al proyecto, según determine el área normativa. Las propuestas que no sean incorporadas al proyecto deberán contar con una justificación del área normativa que señale el impacto negativo que tendría su inclusión.

DECIMO PRIMERO. Para el análisis y dictamen de los proyectos normativos que correspondan al Marco Normativo Interno de Operación, el COMERI solicitará al área normativa un diagnóstico previo sobre los usuarios históricos y/o potenciales de dicho proyecto, a efecto de incorporarlos como Invitados del COMERI para efectos de esa revisión y dictamen, según determine el Presidente del COMERI o su Secretario Ejecutivo. Tratándose de proyectos normativos que correspondan al Marco Normativo Interno de Operación y que por mandato de ley o de alguna disposición jurídica, hayan pasado o deban pasar por un proceso de opinión revisión diferente al del COMERI en el que los usuarios citados en el párrafo anterior hayan intervenido o intervengan para efecto de dar sus observaciones o comentarios sobre el proyecto normativo, el COMERI podrá tener por cumplida la fase de revisión a que se refiere el artículo Décimo Segundo del presente ordenamiento, por lo que podrá emitir el dictamen correspondiente considerando la opinión que emita el Titular del área de Auditoría y Apoyo al Buen Gobierno de acuerdo al artículo Décimo Tercero de este Acuerdo.

DECIMO SEGUNDO.- El COMERI, dentro de los diez días hábiles siguientes a la recepción del proyecto normativo, deberá revisar y analizar el proyecto bajo criterios y elementos de simplificación y calidad regulatoria y emitir dentro de ese plazo el dictamen correspondiente. Este plazo podrá ser ampliado por el COMERI por un término no mayor de diez días hábiles cuando la complejidad del proyecto o cualquier otra circunstancia comprobada justifique dicha prórroga. En caso de que el COMERI no emitiera el dictamen respectivo en el plazo a que se refiere el párrafo anterior, se entenderá que el dictamen es favorable y el COMERI deberá emitir una constancia señalando ese hecho en un término máximo de cinco días hábiles. Los dictámenes del COMERI serán publicados en la Normateca Interna. Medición de atributos de calidad regulatoria.

DECIMO TERCERO.- Desde el momento en que el proyecto normativo sea recibido por el COMERI conforme al artículo anterior, el Titular del área de Auditoría y Apoyo al Buen Gobierno en el Instituto Nacional de Antropología e Historia, deberá verificar que el mismo cumpla con los atributos de calidad regulatoria que se indican en la Justificación Regulatoria, para emitir su

opinión favorable o en su defecto, las recomendaciones que considere necesarias. Ningún proyecto podrá ser dictaminado favorablemente por el COMERI si no cuenta con la opinión favorable de este Titular.

DECIMO CUARTO.- Los proyectos normativos dictaminados favorablemente por el COMERI deberán ser incorporados a la Normateca Interna dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha en que sean emitidos y firmados por el Director General del INAH. Por lo que ninguna norma interna podrá ser exigida o aplicada a servidor público o persona alguna, si no está debidamente publicada en la Normateca Interna. Las normas internas se publicarán en el medio antes citado de forma íntegra y completa, y en el caso de normas que hayan sido modificadas o reformadas, la publicación será de una versión compilada en la que se indique abajo del texto modificado la fecha en que tuvo lugar cada reforma. Evaluación ex post de la regulación.

DECIMO QUINTO.- El COMERI de acuerdo a las particularidades de la Institución y de su regulación interna, deberá establecer mecanismos y aplicar metodologías que permitan evaluar los efectos e impactos de la regulación vigente, a efecto de someter las normas internas a procesos de simplificación regulatoria y mejora continua.

Como se puede apreciar, de la lectura de las normas antes transcritas, ni el Director ni la Comisión de Mejora Regulatoria del INAH siguieron el procedimiento establecido previamente por el propio Director del INAH en el Acuerdo multicitado.

Además de violentar gravemente las CGTINAH.

Los reglamentos aprobados entre el Comité Ejecutivo Delegacional de la Delegación Sindical D-II-IA-1 “Profesores de Investigación Científica y Docencia del Instituto Nacional de Antropología e Historia” de la Sección número 10, “Distrito Federal” del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y el Director

El multicitado Manual tampoco incluye los órganos creados a través de los reglamentos aprobados entre el Comité Ejecutivo Delegacional de la Delegación Sindical D-II-IA-1 “Profesores de Investigación Científica y Docencia del Instituto Nacional de Antropología e Historia” de la Sección número 10, “Distrito Federal” del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y el Director, documentos de los cuales anexamos copia simple y que demuestran la violación a nuestros derechos laborales, pues al no incorporar los órganos creados mediante estas normas, como señalamos en nuestro escrito de demanda, el Manual vulnera gravemente nuestros derechos laborales.

Asimismo y en atención a lo dispuesto en el artículo 79 del Código Federal de procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, que la letra dice:

Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

Los tribunales no tienen límites temporales para ordenar la aportación de las pruebas que juzguen indispensables para formar su convicción respecto del contenido de la litis, ni rigen para ellos las limitaciones y prohibiciones, en materia de prueba, establecidas en relación con las partes.

Solicitamos sean considerados para resolver el presente asunto, pues con ellos queda demostrada la vulneración a nuestros derechos como trabajadores, en virtud de no incorporar los órganos creados mediante esas normas al Manual que se impugna. Son los siguientes:

Reglamento de Admisión, Evaluación, Promoción y de Concursos y Exámenes de Oposición, firmado el 28 de agosto de 1980, y que precisamente regula los procedimientos, las instancias y requisitos que rigen la admisión, evaluación y promoción de los trabajadores de Investigación Científica y Docencia del INAH, documento del cual anexamos copia simple y que demuestra la violación a nuestros derechos laborales, pues al no incorporar los órganos creados mediante este Reglamento, como señalamos en nuestro escrito de demanda, el Manual vulnera gravemente nuestros derechos laborales. Anexo 1 de este escrito.

Reglamento para Otorgar el Nivel de Profesor de Investigación Científica Emérito, firmado el 25 de julio de 1980, y que precisamente regula los procedimientos, las instancias y requisitos que rigen en esta materia, documento del cual anexamos copia simple y que demuestra la violación a nuestros derechos laborales, pues al no incorporar los órganos creados mediante este Reglamento, como señalamos en nuestro escrito de demanda, el Manual vulnera gravemente nuestros derechos laborales. Anexo 2 de este escrito.

Reglamento para Otorgar la Prestación del Año Sabático, firmado el 8 de julio de 1981, y que precisamente regula los procedimientos, las instancias y requisitos que rigen en esta materia, documento del cual anexamos copia simple y que demuestra la violación a nuestros derechos laborales, pues al no incorporar los órganos creados

mediante este Reglamento, como señalamos en nuestro escrito de demanda, el Manual vulnera gravemente nuestros derechos laborales. Anexo 3 de este escrito.

Reglamento de Estímulos de la Carrera Docente y de Investigación, Convocatoria para Obtenerlos, que precisamente regula los procedimientos, las instancias y requisitos que rigen en esta materia, documento del cual anexamos copia simple y que demuestra la violación a nuestros derechos laborales, pues al no incorporar los órganos creados mediante este Reglamento, como señalamos en nuestro escrito de demanda, el Manual vulnera gravemente nuestros derechos laborales. Anexo 4 de este escrito.

Reglamento del Consejo de Arqueología, firmado el 2 de junio de 1994, y que también establece, precisamente, las bases de la organización y funcionamiento de dicho Consejo, documento del cual anexamos copia simple y que demuestra la violación a nuestros derechos laborales, pues al no incorporar los órganos creados mediante este Reglamento, como señalamos en nuestro escrito de demanda, el Manual vulnera gravemente nuestros derechos laborales. Anexo 5 de este escrito.

Disposiciones Reglamentarias para la Investigación Arqueológica en México, firmadas el 2 de junio de 1994, y que también establecen, precisamente, las bases de la organización y requisitos que rigen en esta materia, documento del cual anexamos copia simple y que demuestra la violación a nuestros derechos laborales, pues al no incorporar los órganos creados mediante este Reglamento, como señalamos en nuestro escrito de demanda, el Manual vulnera gravemente nuestros derechos laborales. Anexo 6 de este escrito.

Reglamento del Consejo de Paleontología, firmado el 22 de junio de 1994, y que también establece, precisamente, las bases de la organización y funcionamiento de dicho Consejo, documento del cual anexamos copia simple y que demuestra la violación a nuestros derechos laborales, pues al no incorporar los órganos creados mediante este Reglamento, como señalamos en nuestro escrito de demanda, el Manual vulnera gravemente nuestros derechos laborales. Anexo 7 de este escrito.

Reglamento del Consejo de Monumentos Históricos, firmado el 28 de febrero de 1994, y que también establece, precisamente, las bases de la organización y funcionamiento de dicho Consejo, documento del cual anexamos copia simple y que

demuestra la violación a nuestros derechos laborales, pues al no incorporar los órganos creados mediante este Reglamento, como señalamos en nuestro escrito de demanda, el Manual vulnera gravemente nuestros derechos laborales. Anexo 8 de este escrito.

Esto es una muestra del gran desconocimiento de las autoridades del INAH, que han creado diferentes órganos dentro del propio INAH, que interactúan con ellos, y que no los menciona en el multicitado Manual. Un gran desconocimiento por parte del máximo órgano de dirección del INAH, de su Director, que para elaborar un documento que como el señala, debe de servir de fuente de información, evidencia todo lo contrario, una gran desinformación de la organización de una institución importante para nuestro país.

Entonces como es que todavía se atreve el Director a decir que el Manual “constituye solamente una disposición de carácter interno, que contiene la información sobre las funciones y estructura orgánica de las unidades administrativas que integran al Instituto Nacional de Antropología e Historia, los niveles jerárquicos, los sistemas de comunicación y coordinación, los grados de autoridad, de responsabilidad y la descripción de los puestos de los altos niveles de mando; es decir, dicho Manual solo determina el funcionamiento específico de cada una de las unidades administrativas, para el cumplimiento de sus objetivos y finalidades”, si, como lo acabo de evidenciar, faltan un sinnúmero de órganos que también integran el INAH y no están en el referido Manual.

Por eso este Manual es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que no cumple, ni por asomo, las finalidades de los Manuales de Organización, además de que el Director, como ya ha quedado debidamente acreditado, es incompetente para expedirlo, pues de las normas que integran el sistema jurídico, especialmente las que regulan el funcionamiento del INAH, ninguna le señala que puede expedir el Manual de Organización General.

A todo esto, nos preguntamos, cuál el sentido y el alcance del Manual? cuando a lo largo de la exposición del Director se advierte que el Manual es tan inocuo, tan de consumo interno de la institución, al no relacionarse, ni servirle a la sociedad en nada, porque en nada le afecta, en nada le orienta, en nada le informa y mucho menos señala las atribuciones que deben tomar los funcionarios para tomar las decisiones que surgen de otras leyes y de los propios objetivos y fines que debe cumplir la institución. Si esto fuera así uno se pregunta entonces para que publicar en el DOF un Manual de Organización?

TERCERO. LA LEY ORGANICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA Y LA AUSENCIA DE REGLAMENTO

La Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia y el principio de reserva de ley

El principio de reserva de ley consiste en que, conforme a la CPEUM, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley en sentido formal y material.

Dicho principio surge de la necesidad de regular mediante una ley en sentido formal y material, las materias que se consideran de mayor valía para las personas,³ por tanto es que se prohíbe a la normativa administrativa secundaria, en casos específicos, regular materias cuyo desarrollo está reservado de manera exclusiva a las leyes que expide el Congreso de la Unión.⁴

El principio de reserva de ley, señala el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante la SCJN), existe cuando la norma constitucional asigna la regulación de una materia determinada al órgano legislativo mediante una ley, entendida ésta como un acto material y formalmente legislativo, por lo que excluye la posibilidad de que pueda ser regulada por disposiciones de naturaleza distinta a ella; de esa manera, la materia reservada queda sustraída por imperativo constitucional a todas las normas distintas a la ley, lo que se traduce en que el legislador ordinario debe establecer la regulación de dicha materia, sin que pueda remitirla a otras normas secundarias, en especial al reglamento.⁵

La Ley Orgánica del INAH se publicó en el *DOF* el 3 de febrero de 1939 y se modificó el 13 de enero de 1986. Dentro de su texto señala claramente que

ARTICULO 5o. Para cumplir con sus objetivos, el Instituto se organiza:

I. De acuerdo con sus funciones, en las áreas de:

a) Investigación en Antropología, Arqueología e Historia.

³ Véase Rebollo Puig, Manuel, "Juridicidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del gobierno", *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 125, mayo-agosto de 1991, p. 87.

⁴ Véase *Diario Oficial de la Federación* del 3 de junio de 2002, p. 150.

⁵ Tesis aislada P. LVI/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XX, Septiembre de 2004, p. 5.

b) Conservación y Restauración de Bienes Culturales.

c) Museos y Exposiciones.

d) Docencia y Formación de recursos humanos en los campos de competencia del Instituto.

II. De acuerdo con su estructura territorial, en Centros o Delegaciones Regionales; y

III. De acuerdo con su estructura administrativa, en las unidades que el reglamento de esta Ley establezca para el mejor desempeño de sus funciones.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5, fracción III, antes mencionado, el INAH se tendría que estructurar administrativamente “en las unidades que el reglamento de esta Ley establezca”.

Además, el artículo 8 de la Ley Orgánica del INAH, dispone categóricamente que

ARTICULO 8o. El Instituto contará con un Consejo General Consultivo que será presidido por el Director General y que estará integrado a partir de la representación de los Consejos de Area. Su conformación y funcionamiento serán regulados **por el reglamento de esta ley.**

Este principio de reserva de ley implica, como señalamos antes, que determinadas materias, por su importancia constitucional, internacional, política, social, etcétera, no deben ser reguladas por normas administrativas secundarias de carácter general y que necesariamente deben ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la Unión.

Este principio de reserva de ley, además, se clasifica en reserva de ley absoluta y reserva de ley relativa.

El principio de reserva de ley absoluta aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal y material, es decir, a la norma expedida por el Poder Legislativo, ya sea federal o local.⁶

En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes secundarias o de menor jerarquía, es decir, la regulación de la materia específica no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley.

⁶ Tesis aislada 2a. CXXXIII/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, t. XXIII, Enero de 2006, p. 1301.

Por su parte, el principio de reserva de ley relativa es aquel que permite que otras fuentes regulen parte de una materia contenida en el texto de la CPEUM, a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deben ajustarse.

En ese sentido, la SCJN, ha señalado que la reserva de ley relativa,

permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.⁷

En el caso concreto que nos ocupa, la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, dispone en su artículo 5 que:

ARTICULO 5o. Para cumplir con sus objetivos, el Instituto se organiza:

- I. De acuerdo con sus funciones, en las áreas de:
 - a) Investigación en Antropología, Arqueología e Historia.
 - b) Conservación y Restauración de Bienes Culturales.
 - c) Museos y Exposiciones.
 - d) Docencia y Formación de recursos humanos en los campos de competencia del Instituto.

⁷ Tesis aislada P. CXLVIII/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. VI, Noviembre de 1997, p. 78.

II. De acuerdo con su estructura territorial, en Centros o Delegaciones Regionales; y

III. De acuerdo con su estructura administrativa, en las unidades que el reglamento de esta Ley establezca para el mejor desempeño de sus funciones.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5, fracción III, antes mencionado, el INAH se tendría que estructurar administrativamente “en las unidades que el reglamento de esta Ley establezca”.

Además, el artículo 8 de la Ley Orgánica del INAH, dispone categóricamente que

ARTICULO 8o. El Instituto contará con un Consejo General Consultivo que será presidido por el Director General y que estará integrado a partir de la representación de los Consejos de Area. Su conformación y funcionamiento serán regulados **por el reglamento de esta ley.**

Cabe señalar en este punto que a la fecha no se ha expedido el Reglamento de la Ley Orgánica del INAH, por lo que la expedición del Manual es violatorio del mencionado principio de reserva de ley relativa, ya que es condición necesaria para la existencia del Manual, la expedición de un reglamento que desarrolle y pormenore las disposiciones de la ley.

Además de que, la propia ley establece claramente que “El Instituto contará con un Consejo General Consultivo que será presidido por el Director General y que estará integrado a partir de la representación de los Consejos de Área”. Y más aún, dispone categóricamente dicha disposición que **“Su conformación y funcionamiento serán regulados por el reglamento de esta ley”**.

El legislador no deja dudas al respecto, pues señala en los artículos 5 y 8 de la Ley Orgánica del INAH, categóricamente, que debe ser el reglamento el que otorgue la competencia a los órganos del INAH, debe ser un reglamento el que desarrolle y pormenore las disposiciones de la Ley Orgánica del INAH y no un manual de organización como se pretende.

Desde la expedición de la Ley Orgánica del INAH el 3 de febrero de 1939 en el *DOF* y hasta la fecha en que se promueve la presente demanda de garantías, no se ha expedido por parte del presidente de la República el respectivo reglamento que establezca la conformación del Consejo General Consultivo, ni de los respectivos Consejos de Área, mucho menos las respectivas unidades administrativas.

Y por si fuera poco lo anterior, es todavía más grave su imposición, ya que afecta los derechos de los trabajadores derivados de nuestros puestos de trabajo como profesores investigadores en las áreas de antropología, arqueología e historia que desempeñamos en distintos centros de trabajo, así como a los arquitectos restauradores, profesionistas de conservación de investigación especializada en materias de apoyo a las áreas de investigación, en los trabajos técnicos que se requieren para todos los procesos de divulgación del conocimiento, desde publicaciones hasta los trabajos necesarios para exposiciones temporales o permanentes en museos, etc., en la medida que no se ha respetado el artículo 38 en los siguientes incisos, de las CGTINAH:

XV. Recibir oportunamente y por escrito cualquier notificación personal que le afecte al trabajador, así como copia de cualquier documento que contenga una modificación en sus Condiciones de Trabajo o que pueda ser utilizado para la aplicación de alguna de las sanciones establecidas en las presentes Condiciones, incluyendo la terminación de los efectos del nombramiento. De no ser así, carecerán de validez dichos documentos.

XXVII. Participar en su dependencia de adscripción, por sí o mediante representación, en la elaboración de planes, programas y proyectos.

XXVIII. Participar con voz y voto, por sí o por medio de representantes sectoriales, en los órganos del Instituto que puedan afectar con sus decisiones el trabajo o en el lugar donde preste sus servicios.

XXXI. Contar y requerir de sus jefes y compañeros el respeto que merezcan sus iniciativas y los criterios que sustente durante el desempeño de sus labores.

XXXII. Emitir opiniones y juicios, dentro del seno de su unidad de trabajo y ante sus jefes, acerca de los trabajos que se realizan y sobre los aspectos que competen

XXXIII. Proponer, al presentarse un proyecto o durante su desarrollo, modificaciones o cambios con el propósito de mejorar el trabajo.

XXXIV. Conocer las razones por las cuales sus iniciativas o criterios no sean aceptados.

XXXV. Estar informado de los objetivos y procedimientos contemplados en el proyecto o programa en el cual colabora.

XXXVII. Recibir, previa solicitud de las autoridades competentes, los documentos que acrediten su participación en planes, programas y proyectos.

XXXIX. Obtener la información existente sobre los diferentes proyectos de investigación y programas de trabajo que se realizan en el Instituto, siempre y cuando se relacionen con aquel en que participe el solicitante.

XL. Para los investigadores y técnicos, conocer oportunamente el presupuesto aprobado que se asigne al proyecto de investigación o programa de trabajo en que se participe, así como de las modificaciones y aplicaciones al mismo que le afecten.

Lo anterior se ve agravado por la circunstancia de que en el multicitado Manual, el lenguaje que se utiliza es totalmente impersonal y confuso en por lo menos los dos niveles que el mismo establece de objetivos y funciones de las dependencia que crea de manera arbitraria e ilegal, toda vez que no se desprenden de ningún reglamento ni de la propia Ley Orgánica del INAH dichas funciones.

El artículo 89, fracción I, de la CPEUM y la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia

El artículo 89, fracción I, de la CPEUM

El artículo 89, fracción I de la CPEUM, establece que “Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

El artículo 89, fracción I, de la CPEUM –ha interpretado la Suprema Corte-- confiere al presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes, y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria.⁸

Por mandato constitucional, es el presidente de la República el obligado a ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

La fracción I, del artículo 89, de la CPEUM, otorga al Poder Ejecutivo la facultad reglamentaria; pero dicha facultad reglamentaria únicamente lo es para completar las leyes en las cuales se desarrolla la actividad de la administración pública. Dichos reglamentos son los llamados “de ejecución”, ya que dicha fracción debe interpretarse teniendo en cuenta todo el texto, y no sólo la frase que establece “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. Por lo cual, dicha facultad es restringida y no genérica; es decir, el presidente no puede expedir normas jurídicas de cualquier tipo y

⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, Octava época, tesis XL/89, tomo III primera parte, p. 325. En igual sentido Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, op. cit. (nota 8), p. 64.

género, sino única y exclusivamente reglamentos que regulen y completen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Al respecto, es importante señalar que la Jefa del Departamento de Amparo dependiente de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación, al rendir el informe justificado del presidente de la República afirma categóricamente pero equivocadamente, que “No es cierto el acto atribuido por la parte quejosa al titular del Ejecutivo Federal, en virtud de que no ha incurrido en omisión alguna [...]”. Y más adelante señala que “cuando se trata de actos omisivos, a efecto de precisar su certeza, debe atenderse a la obligaciones ineludible de la autoridad”

Y en seguida cita, como sustento de su argumento, la tesis que lleva por rubro: “ACTOS DE NATURALEZA OMISIVA. PARA ESTAR EN APTITUD DE PRECISAR SU CERTEZA O FALSEDAD, DEBE ACUDIRSE EN PRINCIPIO A LAS NORMAS LEGALES QUE PREVÉN LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD PARA DETERMINAR SI EXISTE O NO LA OBLIGACIÓN DE ACTUAR EN EL SENTIDO QUE INDICA EL QUEJOSO”. La tesis dice, textualmente, que

Para que se actualice la omisión en que incurre una autoridad debe existir previamente la obligación correlativa, conforme lo dispongan las normas legales; por tanto, un acto omisivo atribuido a la autoridad, como puede ser que el presidente de la República, no haya sancionado un acuerdo expedido por un secretario de Estado, independientemente de las afirmaciones de la quejosa y las manifestaciones de la responsable, **será cierto o inexistente, en función de las obligaciones y facultades constitucionales que ineludiblemente está constreñida a realizar, sea en vía de consecuencia de un acto jurídico previo que lo origine**, o bien, en forma aislada y espontánea sin que tenga como presupuesto una condición; y no simplemente por el solo hecho de incurrir en la omisión por sí misma con criterios subjetivos. **En estas circunstancias, para estar en aptitud de precisar la certeza o falsedad de un acto de naturaleza omisiva cuando se le imputa a determinada autoridad, debe acudir en principio a las normas legales que prevén su competencia para verificar si en realidad está obligada a realizar esa conducta, es decir, antes de pronunciarse sobre una posible omisión es necesario identificar si existe obligación jurídica de actuar en la forma que la quejosa indica**, porque de no ser así se llegaría a la conclusión errónea de que cualquier omisión reclamada fuera cierta soslayando la exigencia objetiva de que se debe obrar en determinado sentido, que después de todo puede servir como referencia para iniciar el análisis de certeza de actos.⁹

⁹ Tesis aislada 1a. XXIV/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, t. VII, Junio de 1998, p. 53.

La tesis, como se puede apreciar, no hace, más que darnos la razón en cuanto a la conducta omisa del presidente de la República al señalar que “Para que se actualice la omisión en que incurre una autoridad debe existir previamente la obligación correlativa”.

Y más adelante señala: “será cierto o inexistente, en función de las obligaciones y facultades constitucionales que ineludiblemente está constreñida a realizar, sea en vía de consecuencia de un acto jurídico previo que lo origine, o bien, en forma aislada y espontánea sin que tenga como presupuesto una condición; y no simplemente por el solo hecho de incurrir en la omisión por sí misma con criterios subjetivos. En estas circunstancias, para estar en aptitud de precisar la certeza o falsedad de un acto de naturaleza omisiva cuando se le imputa a determinada autoridad, debe acudir en principio a las normas legales que prevén su competencia para verificar si en realidad está obligada a realizar esa conducta, es decir, antes de pronunciarse sobre una posible omisión es necesario identificar si existe obligación jurídica de actuar en la forma que la quejosa indica, porque de no ser así se llegaría a la conclusión errónea de que cualquier omisión reclamada fuera cierta soslayando la exigencia objetiva de que se debe obrar en determinado sentido, que después de todo puede servir como referencia para iniciar el análisis de certeza de actos”.

Es preocupante lo que afirma la titular de la Jefatura del Departamento de Amparo dependiente de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación, en el sentido de afirmar que el presidente de la república no está obligado a expedir el Reglamento de la Ley Orgánica del INAH.

El artículo 89, fracción I, de la CPEUM es categórico al señalar:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Creo que no hay duda respecto a que es obligación para el presidente de la República reglamentar las leyes que expida el Congreso de la Unión. La Ley Orgánica del INAH fue expedida por el Congreso de la Unión, en consecuencia, el presidente debe de expedir su reglamento, y no, como erróneamente sostiene la Jefa del Departamento de Amparo dependiente de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación, representante del presidente de la República en este caso, cuando afirma que “se advierte que el Artículo 89, fracción I de nuestra Constitución establece una facultad discrecional al presidente de la República, sin que la misma se encuentre sujeta a prescripción caducidad o termino alguno para su ejercicio”.

Que lamentables contestaciones de quien, en este caso, representan al órgano máximo de la Administración Pública Federal, al titular del poder Ejecutivo federal.

Lo único que se advierte con su contestación es la falta de conocimiento de las figuras jurídicas básicas que componen el derecho administrativo. Cómo es posible que confunda lo que es una facultad discrecional con una obligación constitucional.

La CPEUM, al menos en el artículo 89, fracción I, no le da opción al presidente de la República; cada que el Congreso expida una Ley, y esa ley sea de naturaleza administrativa, y sea necesario para darle operatividad, el presidente de la República deberá, es decir, tendrá la obligación de expedir un reglamento. No es potestativo, no es discrecional, en palabras de la Jefa del Departamento de Amparo dependiente de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación, es obligatorio.

También dice que "sin que la misma se encuentre sujeta a prescripción caducidad o termino alguno para su ejercicio". La prescripción caducidad no existe en el lenguaje jurídico. La utilización de los signos de puntuación es muy importante, pues permite darle sentido y claridad a las oraciones.

Y es claro y evidente que las obligaciones constitucionales no están sujetas a condición alguna, como podría ser caducidad o prescripción, pues cada vez que el Congreso expida una ley de naturaleza administrativa, y sea necesario darle operatividad, el presidente de la República deberá, es decir, tendrá la obligación de expedir un reglamento.

Asimismo, cabe destacar que tanto el artículo 87 como el 128 de la CPEUM señalan que al tomar posesión de su cargo, todo servidor público deberá rendir una protesta, en los términos siguientes:

Artículo 87. El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande."

Artículo 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Y la primera Sala de la SCJN, en tesis aislada, ha señalado que

PROTESTA DE GUARDAR LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES QUE DE ELLA EMANEN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 128 DE LA LEY FUNDAMENTAL.

En el referido precepto constitucional el Constituyente no consagró garantía individual alguna, sino que, considerando que la aspiración del Estado de derecho consiste en lograr la vigencia real de sus ordenamientos jurídicos cuyo fundamento es la propia Constitución, **plasmó la conveniencia de que ésta obligara a los depositarios del poder público a comprometerse formalmente a cumplir su contenido, así como el de las leyes que de ella emanaran**; siendo necesario, para la aplicación de tal exigencia, que los funcionarios públicos se encuentren investidos del cargo respecto del cual otorgan la protesta, toda vez que ésta da valor legal al nombramiento para que pueda ejercitarse la función, pues equivale a la aceptación del mismo.¹⁰

En ese sentido, José Afonso da Silva afirma que “Toda Constitución es realizada para ser aplicada”.¹¹ En efecto, la Constitución no es una norma cualquiera, de cualquier contenido, sino una norma portadora de unos determinados valores materiales, que, en tanto que parte de la misma Constitución, no son retóricos ni programáticos; antes al contrario, “están dotados de alcance normativo”.¹²

La Constitución escrita de un estado democrático es un sistema normativo que tiene fuerza obligatoria y vinculante; es decir, que reviste naturaleza de norma jurídica y no un mero carácter declarativo u orientativo.¹³

La fuerza normativa de la CPEUM descansa, más que en las demás normas, en el consentimiento de la sociedad, en la aceptación por parte de esta última de la CPEUM como el mejor instrumento para ordenar jurídicamente los conflictos políticos que en aquélla se producen.¹⁴

¹⁰ Tesis aislada 1a. XIV/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, t. XIII, Marzo de 2001, p. 111.

¹¹ Afonso da Silva, José, *Aplicabilidad de las normas constitucionales*, trad. Nuria González Martín, México, UNAM, 2003, p. 213.

¹² Parejo Alfonso, Luciano, *Constitución y valores del ordenamiento*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1990, p. 20.

¹³ Bidart Campos, Germán J., *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, Buenos Aires, Ediar, 1995, p. 11.

¹⁴ Mora-Donatto, Cecilia, *El valor de la Constitución normativa*, México, UNAM-IIJ, 2002, p. 10.

La CPEUM debe ser aplicada y cumplida directamente. Sus disposiciones, por ser de mayor jerarquía, son obligatorias, pues recordemos que es característica de las normas jurídicas, la obligatoriedad.

En ese sentido, coincidimos con la opinión de Diego Valadés cuando afirma que

El constitucionalismo tiene, entre otros objetivos, el de la certidumbre de los derechos reconocidos y garantizados por la norma suprema. Esa certidumbre se traduce en que las normas aprobadas de acuerdo con la propia Constitución se aplicarán sin excepción tantas veces como se produzcan los supuestos que ellas mismas prevean. En este sentido todo acto que se aleje del cumplimiento puntual de la norma es considerado a su vez contrario al Estado de derecho.

En ese sentido, los casos de omisión del desarrollo de normas constitucionales y legales, como el que nos ocupa, pueden dar lugar a que se plantee la inconstitucionalidad por omisión.¹⁵

En igual sentido opina José Afonso da Silva al sostener que: “Si una Constitución es un documento jurídico, un sistema normativo, y fundamentalmente jurídico, no tiene sentido admitir que, en ese conjunto normativo, existan disposiciones no jurídicas, meramente directivas e indicativas, como se sustenta para las programáticas”.¹⁶

Las normas jurídicas, ya sean de carácter internacional, constitucional, legal o reglamentario, son creadas para regir relaciones sociales, conductas humanas; en fin, para ser aplicadas.

La obligatoriedad tiene que derivar a la aplicación y al cumplimiento de la Constitución, y hay que buscar los condicionamientos favorables para que obtenga esa eficacia, evitando o remediando que la fuerza normativa se frustre o se bloquee.¹⁷

¹⁵ Valadés, Diego, “La no aplicación de las normas y el Estado de derecho”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM-IIJ, nueva serie, año XXXV, núm. 103, enero-abril de 2002, pp. 220 y 222.

¹⁶ Afonso da Silva, José, *Aplicabilidad de las normas constitucionales*, trad. Nuria González Martín, México, UNAM, 2003, p. 36.

¹⁷ Bidart Campos, Germán J., *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, Buenos Aires, Ediar, 1995, pp. 11-12.

Incluso, el Tribunal Constitucional español, afirma Parejo Alfonso, “no duda en reconocer normatividad a estas regulaciones y en aplicarlas con resolución como parámetros capaces de sustentar el juicio sobre lo que sea el Derecho y, en concreto, el Derecho constitucional en el caso controvertido”.¹⁸

Es en la CPEUM donde se contienen las disposiciones respecto de la organización administrativa. La CPEUM es la fuente más importantes del derecho administrativo, pues dado su carácter imperativo como orden jurídico pleno, regula la estructura y ejercicio de la función administrativa. A su vez, define el modelo administrativo estatal, confiriendo personalidad jurídica al Estado, que actúa por medio de sus órganos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), titularizando el poder público (competencia y prerrogativas administrativas) y reconociendo como contrapartida derechos subjetivos públicos a los administrados.

Pero en muchos o en la mayoría de los casos lo que dice el papel es diferente en la realidad, en la vida cotidiana, y vemos cómo la administración viola constantemente la ley fundamental con el dictado de normas de menor jerarquía y que disponen lo contrario a la Constitución o siendo omiso en dictarlas. Ejemplos, hay muchos y en todos los tiempos. “Las leyes deben respetar la Constitución, y a su vez los actos administrativos deben respetar las leyes: los actos de gobierno deben respetar la Constitución; luego, dentro del Estado, la Constitución es la máxima expresión de la juridicidad”.¹⁹

También hay que destacar que hubo un intento por expedir el Reglamento de la Ley Orgánica del INAH. Esta situación histórica la señala el reconocido investigador del INAH, Julio César Olivé Negrete, quien señaló en el libro *INAH. Una historia*, que

El reglamento de la Ley Orgánica es el instrumento mediante el cual se pueden establecer campos de competencia y responsabilidad de las dependencias que constituyen el INAH, por lo que el paso siguiente ha sido la elaboración de un anteproyecto de dicho reglamento, que fue encomendada a una comisión tripartita integrada por representantes de la Dirección General del INAH y del personal científico, técnico, manual y administrativo. La Comisión preparó un documento que fue aprobado por el director general y enviado a la Secretaría de Educación Pública a fines del sexenio del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado; fue devuelto por la SEP al INAH con observaciones que se han estado analizando pero que aún no se han resuelto.²⁰

¹⁸ Parejo Alfonso, Luciano, *Constitución y valores del ordenamiento*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1990, p. 21.

¹⁹ Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo. Tomo 1. Parte general*, 8ª ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, cap. VII, p. 6.

²⁰ Olivé Negrete, Julio César, “El Instituto Nacional de Antropología e Historia”, en Olivé Negrete, Julio César y Cottom, Boly (coords), *INAH. Una historia*, 3ª. ed., México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, vol. I, 2003, 68.

Por ello, es necesario que se expida el Reglamento de la Ley Orgánica del INAH, pues es condición necesaria para la expedición de un Manual de Organización, ya que el Manual es de jerarquía inferior que el Reglamento, pues el Manual de Organización siempre será el reflejo de los órganos y de las competencias que señalen la Ley y el Reglamento, pues como ya lo han señalado en reiteradas ocasiones nuestros tribunales,

Las facultades, atribuciones, obligaciones o competencia de cualquier autoridad administrativa, debe estar siempre contenida en un ordenamiento legal de carácter general y de orden público, lo que significa que dichas disposiciones no pueden estar contenidas en los manuales de operación de cualquier órgano del Estado, es decir, que no pueden ser la base jurídica en la cual se apoye la autoridad administrativa no sólo para fundar su competencia o atribuciones, sino también para sancionar a un servidor público, ya que no se trata de un ordenamiento de carácter público, sino que contiene disposiciones internas cuya eficacia jurídica se circunscribe al mejor desempeño en las actividades propias de los servidores públicos que conforman a la dependencia de que se trate; es decir, que dichos ordenamientos son de aplicación interna, que carecen de fuerza vinculatoria como son los ordenamientos de carácter general, por lo que no pueden ser apoyo a las autoridades del gobierno para fundar su competencia o atribuciones, así como para sancionar a un servidor público, toda vez que los actos u omisiones que se le atribuyen deben estar previstas en un ordenamiento legal de carácter general y público, y no en los citados manuales.²¹

También hay que destacar que la Auditoría Superior de la Federación ha señalado en diferentes ocasiones en sus informes de los resultados de la revisión y fiscalización superior de las cuentas públicas la necesidad de que se expida el Reglamento de la Ley Orgánica del INAH.

Así, en el documento denominado *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004*, páginas 39 y 40, publicado por la propia Auditoría Superior de la Federación, y del cual anexo con el número 9, como prueba superveniente de mi parte, una copia simple para que sea tomada en cuenta como corresponda, señala

²¹ Tesis aislada I.13o.A.65 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Décimo Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, t. XVI, Noviembre de 2002, p. 1151.

Resultado Núm. 4 Sin Observaciones

Como resultado de la revisión, la Auditoría Superior de la Federación constató que **hasta 2002 el instituto no había reglamentado la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1939 **por lo que carece del conjunto de ordenamientos que aclaren, desarrollen o expliquen los principios generales contenidos en su ley orgánica.**

Mediante el oficio número 401-2-0-955/2005, de fecha 14 de noviembre de 2005, el Secretario Técnico del INAH remitió copia de tres oficios, con fecha 31 de octubre del mismo año, suscritos por el C. Restaurador Luciano Cedillo Álvarez, Director General del Instituto Nacional de Antropología e Historia, mediante los cuales se instruye al Dr. César Manuel Moheno Pérez, Secretario Técnico del INAH, y a los licenciados Ma. del Perpetuo Socorro Villarreal Escárrega y Luis Armando Haza Remus, Coordinadora Nacional de Asuntos Jurídicos y Secretario Administrativo del Instituto Nacional de Antropología e Historia, respectivamente, **para que elaboren conjuntamente el anteproyecto de reglamento de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia**, en cumplimiento del artículo 7, fracción VII, de este mismo ordenamiento, **a efecto de remitirlo a las instancias correspondientes para su revisión y, en su caso, aprobación.**

Con esa instrucción del Director General del INAH se promueve la reglamentación de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, lo que permitirá hacer más asequible su aplicación y precisar las atribuciones que tienen las áreas responsables para cumplir con los objetivos de investigar científicamente sobre antropología e historia y la conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico, histórico y paleontológico; proteger, conservar, restaurar y recuperar ese patrimonio; y promover y difundir las materias y actividades de competencia del instituto. Por lo anterior, se considera que el INAH ha dado atención a la recomendación promovida por la Auditoría Superior de la Federación, con el número 02-11D00-7-350-07-007.

También, en el documento denominado *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*, Tomo V, Volumen 3, páginas de la 87 a la 90, publicado por la propia Auditoría Superior de la Federación, y del cual anexo como prueba superveniente de mi parte, la solicitud con sello de recibido de la Auditoría Superior de la Federación de dicho Informe, anexos 10 y 11, para que se me expidan copias certificadas de dicha información y presentarlas posteriormente al expediente del presente juicio, y que por ahora sólo presento en copia simple para que sea tomado como corresponda, señala

Resultado Núm. 24 Observación Núm. 1

Competencia de los Actores

La Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia señala, en el artículo 5o, fracción III, que “Para cumplir con sus objetivos, el Instituto se organiza: [...] III De acuerdo con su estructura administrativa, en las unidades que el reglamento de esta Ley establezca para el mejor desempeño de sus funciones.”

La ASF requirió 51/ al instituto el reglamento de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia. En respuesta, 52/ el INAH informó que el reglamento no se encuentra disponible; explicó que en el mes de octubre del año 2005 se solicitó tanto a las Secretarías Técnica y Administrativa como a la Coordinación Jurídica, la elaboración de un anteproyecto de reglamento, que para su integración “...el cuerpo normativo debe considerar tanto los aspectos administrativos como los relativos a las tareas sustantivas que, en términos de la propia Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia tiene encomendadas el instituto, por lo que se trata de un solo (sic) conjunto de disposiciones legales que abarca ambos aspectos”.

51/ Requerimiento de información mediante el oficio núm. AED/DGADFSDS/145/2007 del 25 de mayo de 2007.

52/ Respuesta del INAH al requerimiento de información, remitida mediante el oficio núm. CNRF/0410/07 del 13 de junio.

Al respecto, el INAH informó 53/ que el proyecto de reglamento interior se encuentra en revisión “...toda vez que aún no se ha logrado el consenso de las diversas áreas de investigación, conservación y académicas del instituto, lo cual es indispensable para continuar con los trámites tendentes a su formalización, circunstancia que dificulta su aprobación a corto plazo [...] **No obstante lo anterior, la actuación de cada una de las unidades administrativas que conforman el instituto se rige por lo que señala nuestro Manual General de Organización**”.

De acuerdo con el Manual General de Organización del instituto, vigente desde 2003, 54/ el INAH ha tenido cambios significativos en su estructura, organización y funcionamiento como consecuencia de su crecimiento y de la importancia otorgada por sus actividades.

“Con el propósito de regular ese crecimiento, el instituto estudió y evaluó periódicamente su estructura y funcionamiento con objeto de reordenarse. Como resultado de lo anterior, en varias ocasiones se realizaron adecuaciones

a su estructura orgánica. La última fue autorizada el 1 de mayo de 2000, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública). **Con base en ésta se elaboró el Manual General de Organización mencionado". El cual "...es un instrumento con muchas aplicaciones administrativas que, entre otros aspectos, coadyuva a la conformación de diversos instrumentos de planeación y control y a la elaboración y/o autorización de otros documentos administrativos". 55/**

Por lo expuesto, **el INAH no cuenta con el reglamento interior que le mandata la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, lo que le impide contar con disposiciones que den orden, claridad, desarrollen o expliquen los principios generales contenidos en la ley, para hacer más asequible su aplicación y para cumplir con los objetivos establecidos. Además, de que incumple con lo establecido en el artículo 5o, fracción III, de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.**

53/ Idem.

54/ Este manual cumple con lo establecido en el artículo 13 primera norma, del "Acuerdo en el que se establecen las normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal", publicado en el DOF de fecha 27 de septiembre de 2006, elaborado por la Secretaría de la Función Pública, en lo referente a que los manuales de organización y procedimientos deberán elaborarse conforme a la estructura organizacional y a las atribuciones y responsabilidades que correspondan.

55/ Respuesta del INAH al requerimiento de información, remitida mediante el oficio núm. CNRF/0410/07 del 13 de junio.

Acción Emitida

06-0-11D00-07-074-07-012 Recomendación

La Auditoría Superior de la Federación, con fundamento en lo establecido en los artículos 31, último párrafo, y 77, fracción VII, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, recomienda que el Instituto Nacional de Antropología e Historia instruya a quien corresponda para que se elabore un programa de trabajo que permita al instituto presentar y promover el proyecto de reglamento de su ley orgánica ante las autoridades competentes.

El Instituto Nacional de Antropología e Historia informará a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados de su gestión.

Resultado Núm. 25 Observación Núm. 1

En 2006, la competencia institucional del INAH es soportada en el Manual General de Organización 2003 y en el Reglamento del Consejo de Arqueología de 1990. En estos instrumentos administrativos jurídicos se establecen las funciones de la Dirección General, la Secretaría Técnica y la Administrativa, así como del Consejo de Arqueología del instituto. Las funciones principales se presentan a continuación: Como se observa en el cuadro anterior, la Secretaría Técnica del INAH tiene funciones de planeación estratégica y de regulación de actividades sustantivas, mientras que la Secretaría Administrativa es responsable del control de gestión y de las actividades que desempeña administrativamente el instituto. Asimismo, el Consejo de Arqueología regula la estrategia de planeación y las líneas de operación que se relacionan con el patrimonio arqueológico a cargo del INAH.

Con la revisión del marco normativo que regula las funciones de éstas áreas del instituto, el técnico, el administrativo y el específico para el patrimonio arqueológico, se observa que **no se ha dado cumplimiento del artículo 8o, de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia** que indica: “El instituto contará con un Consejo General Consultivo que será presidido por el Director General y que estará integrado a partir de la representación de los consejos de Área. Su conformación y funcionamiento serán regulados por el Reglamento de esta ley”.

Con la auditoría se constató que únicamente se ha conformado el Consejo de Arqueología, en funciones a partir de 1990, por lo que para integrar el Consejo General Consultivo, está pendiente que el INAH constituya los consejos de área de: investigación en antropología y en historia, conservación y restauración de monumentos culturales, museos y exposiciones y el de docencia y formación de recursos humanos.

La ausencia del Consejo General Consultivo del INAH imposibilita que las decisiones del Director General logren el consenso entre las distintas áreas sustantivas del instituto en una instancia colegiada, en donde la participación de todos facilitaría el cumplimiento de las políticas y estrategias establecidas en los instrumentos de mediano y corto plazos para las materias y actividades reservadas al INAH.

Acción Emitida

06-0-11D00-07-074-07-013 Recomendación

La Auditoría Superior de la Federación, con fundamento en lo establecido en los artículos 31, último párrafo, y 77, fracción VII, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, recomienda que el Instituto Nacional de Antropología e Historia instruya a quien corresponda para que se establezca un programa de trabajo con metas anuales tendentes a crear el Consejo

General Consultivo y de los consejos de área respectivos, en cumplimiento del artículo 8o de la ley orgánica del INAH.

El Instituto Nacional de Antropología e Historia informará a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados de su gestión.

Esta situación de omisión en expedir el reglamento por parte del presidente de la República, quien sería la autoridad competente y omisa a cumplir con la expedición del Reglamento, aún cuando ya lo ha recomendado la Auditoría Superior de la Federación, pone más que en evidencia, primero, que sí existe una omisión en expedir el Reglamento de la Ley, y esa omisión es del poder Ejecutivo Federal, además de que es urgente su dictado por que así ya lo ha recomendado la Auditoría Superior de la Federación.

La obligación de expedir el reglamento de la Ley Orgánica del INAH y la omisión reglamentaria del presidente de la República

Y la Ley Orgánica del INAH, establece clara y categóricamente, en sus artículos 5, fracción III, y 8, respectivamente que

ARTICULO 5o. Para cumplir con sus objetivos, el Instituto se organiza:

I. De acuerdo con sus funciones, en las áreas de:

a) Investigación en Antropología, Arqueología e Historia.

b) Conservación y Restauración de Bienes Culturales.

c) Museos y Exposiciones.

d) Docencia y Formación de recursos humanos en los campos de competencia del Instituto.

II. De acuerdo con su estructura territorial, en Centros o Delegaciones Regionales; y

III. De acuerdo con su estructura administrativa, en las unidades que el reglamento de esta Ley establezca para el mejor desempeño de sus funciones.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5, fracción III, antes mencionado, el INAH se tendría que estructurar administrativamente “en las unidades que el reglamento de esta Ley establezca”.

Además, el artículo 8 de la Ley Orgánica del INAH, dispone categóricamente que

ARTICULO 8o. El Instituto contará con un Consejo General Consultivo que será presidido por el Director General y que estará integrado a partir de la representación de los Consejos de Area. Su conformación y funcionamiento serán regulados **por el reglamento de esta ley.**

Por ello, al omitir el Presidente de la República, expedir el reglamento de la Ley Orgánica del INAH, incurre en una violación a la CPEUM y nos causa graves perjuicios, en virtud de que los órganos previstos en la Ley, no funcionan, como lo señaló en diferentes ocasiones la Auditoría Superior de la Federación y por lo tanto se ven afectadas muchas de nuestras actividades como profesores investigadores del INAH.

La inconstitucionalidad por omisión reglamentaria es aquella en la que incurre el Poder Ejecutivo con su inactividad, en virtud de lo ordenado por una norma constitucional, o bien, por su contenido, en este caso concreto, el artículo 89, fracción I de la CPEUM y la Ley Orgánica del INAH.

Es decir, en este caso concreto, el Poder Ejecutivo federal, incurre en omisión normativa cuando no expiden las normas reglamentarias que permitan la operatividad de las disposiciones contenidas en la CPEUM o en las leyes de las cuales derive tal obligación.

En este caso, existe una vulneración a la CPEUM, porque al existir un mandato expreso de la CPEUM y de las leyes secundarias, que no es obedecido, se contraviene dicho mandato constitucional y legal, además de que se vulnera también el principio de supremacía constitucional y el de legalidad, que se traduce en el deber de las autoridades, de ajustar sus actos a lo estipulado por los preceptos constitucionales²² y legales.

Debido a que la supremacía de la CPEUM no solamente puede ser vulnerada por acción, sino también por omisión, es decir, cuando el Presidente de la República omite realizar las obligaciones que le encomienda la CPEUM, aquéllos vulneran la condición suprema de la ley constitucional, al no permitirle el despliegue efectivo de sus normas jurídicas.²³

²² 1a./J. 80/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XX, octubre de 2004m p, 264.

²³ Amezcua, Luis, *Omisiones legislativas en México*, <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1510/39.pdf>, pp. 945 y 946.

En ese sentido, la SCJN reconoce la existencia de dos tipos de omisiones:

puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.²⁴

La omisión normativa, además de vulnerar la CPEUM y su supremacía, tiene un impacto directo en la vida de las personas, en este caso, los profesores investigadores del INAH, pues los vacíos legales provocan que las normas constitucionales se conviertan en meros principios o ideales y que en la práctica las personas vean restringido el ejercicio de sus derechos fundamentales y su desarrollo, porque el legislador, el gobernante o al Estado no ha querido cumplir con su trabajo.

Al respecto, dice la Jefa del Departamento de Amparo dependiente de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación, en su informe justificado, que “No es posible [por medio del juicio de amparo] obligar a la autoridad a emitir un Reglamento, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria que en su momento se dicte, pues se conminaría a emitir disposiciones generales abstractas y permanentes, lo cual vincularía no solo a los peticionarios de garantías y a las autoridades señaladas cuya actuación tuviera relación con el Reglamento en cuestión”.

²⁴ Tesis P./J 11/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, p. 1527.

En ese sentido, es pertinente mencionar que el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos dispone

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Y no habiendo otro medio de impugnación reconocido por el sistema jurídico, el amparo es medio idóneo que se presenta para que el juez obligue al Presidente de la República, máxime cuando ya está plenamente demostrado que es a él a quien le corresponde expedir el Reglamento de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

CUARTO. EL MANUAL

Aspectos generales

Según el *Diccionario de la Lengua Española*, la palabra “Manual” (Del latín *manualis*), significa “Libro en que se compendia lo más sustancial de una materia. Organización. Acción y efecto de organizar u organizarse. Disposición, arreglo, orden”.

El manual de organización --sostiene Casarín León-- tiene como propósito servir como instrumento de consulta y orientación a los servidores públicos de las dependencias de la administración pública, así como a los particulares acerca de la estructura orgánica, atribuciones y funciones de dichas entidades.²⁵

El Manual de Organización es un instrumento público, meramente informativo de las funciones y estructura de la dependencia y directivo de sus funciones, es unilateral y de carácter particular y obligatorio a los funcionarios y trabajadores de la dependencia en que se emita.

Este tipo de norma no puede ser aplicado a los administrados directamente; su única función es informativa y orientadora. Tampoco puede otorgar competencias ni crear órganos dentro de la estructura de la dependencia que organiza, en tal sentido, el Manual General de Organización del INAH, es contrario a los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de la de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, en el propio Manual, página 2 (Segunda Sección) del *DOF* del 17 de enero de 2011, se menciona que

Es importante señalar que la aplicación de la organización y de los manuales, han conducido hasta la fecha a subsanar ciertas irregularidades administrativas, así como promover mejoras en la operación institucional y garantizar un funcionamiento más racional y equilibrado, por lo que, se solicita atentamente a todos los servidores del Instituto para que el presente “Manual General de Organización del Instituto Nacional de Antropología e Historia” se aplique en forma cabal.

Pero los tribunales del Poder Judicial de la Federación, en criterio uniforme, han dejado en claro que dichos instrumentos

²⁵ Casarín León, Manlio Fabio, *La facultad reglamentaria*, México, Porrúa, 2003, p. 107.

carecen de toda fuerza legal pues dichos manuales de organización a que se refiere el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no tienen naturaleza normativa, sino su papel simplemente es de ser una fuente de información actualizada de la organización y atribuciones de la estructura interna de cada secretaría de Estado, pero sin que dicha información que sumariamente se publica en el Diario Oficial de la Federación pueda equipararse al carácter normativo que tienen los reglamentos interiores de las secretarías, que se prevén en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; pero tampoco tienen un valor regulador jurídico ya que el papel de los manuales es sólo contar con información actualizada de tipo meramente administrativo, pues ni la pluricitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que prevé su existencia, ni ninguna otra ley o dispositivo reglamentario le dan carácter normativo alguno.²⁶

Es obligación de cada secretario de Estado, la de expedir y dar publicidad a un manual de organización, procedimientos y servicios al público, que contenga la información básica sobre la estructura, funciones y procedimientos que se lleven a cabo en su dependencia, así como los servicios de coordinación y comunicación internos.²⁷

Pero cabe señalar --sostiene Chuayffet Chemor-- que debido a una práctica viciosa, estos manuales se redactan algunas veces bajo la forma de normas reglamentarias, cuando debe tratarse de meros documentos informativos, sin valor legal alguno.²⁸

El manual de organización debe contener, únicamente, información sobre la estructura orgánica y funcional, los mecanismos de coordinación y comunicación. Pero no se puede expedir, sin que previamente se haya expedido el Reglamento Interior. Además debe describirse las relaciones orgánicas operativas que se dan entre las unidades administrativas de la dependencia u organismo, enunciando sus funciones, así como los objetivos y políticas.

En las oficinas del Centro INAH Guerrero (sin considerar a los museos) además de la directora y la administradora, hay 6 personas más en el área administrativa y 3 que apoyan a la dirección; 9 personas más los titulares. Mientras que profesores investigadores hay 6 (4 arqueólogos --una siempre comisionada y uno en sus seis meses de proceso de admisión-, 1 etnólogo y 1 historiadora). Es evidente el desequilibrio entre el personal administrativo y el de investigación.

²⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, Octava época, tomo X, Octubre de 1992, p. 373.

²⁷ Chuayffet Chemor, Emilio, *Derecho administrativo*, México, UNAM, 1983, p. 16.

²⁸ *Idem*.

El Manual carece de la mención de las actividades a desarrollar por los profesionistas abocados a la investigación científica en Antropología e Historia, que es una de las principales funciones del Instituto. Altera el funcionamiento administrativo de muchas unidades de trabajo académico de investigación científica, docente, conservación, etcétera, e impone una burocracia que en nada beneficiara los trabajos sustantivos de la institución.

El Centro INAH San Luis no da cuenta ni siquiera la labor de investigación, docencia, conservación, difusión y protección del patrimonio cultural que los seis investigadores adscritos a ese centro realizan como parte de sus tareas cotidianas. En dicho Manual, que en todo caso se trata más bien de una estructuración del INAH, se superpone el aspecto administrativo al quehacer de los investigadores, hecho al cual nos manifestamos en desacuerdo.

Al referir y priorizar el Manual únicamente aspectos administrativos y de organización administrativa, sin siquiera mencionar explícitamente ni concederle su lugar ni su importancia a las tareas de investigación, docencia, conservación, difusión y protección del patrimonio cultural que se realiza día con día, el documento privilegia y justifica, con la finalidad y sentido mismo del centro de trabajo, las labores administrativas que ahí se realizan. Esto sin dejar claro que dichas actividades cobran sentido, únicamente, en la medida en que coadyuvan al trabajo que investigadores, arquitectos y conservadores del C-INAH San Luis realiza cada día.

El Manual muestra la escasa o quizá nula participación de los diferentes especialistas por área en su elaboración.

En los centros INAH Tabasco y Chiapas no se coincide de ninguna manera con la realidad, ya que en Tabasco existe un exceso de personal administrativo.

Desde Tabasco se administra Palenque, Yaxchilán y Bonampak lo que es irregular. Las funciones que se desglosan como propias de cada mando medio en la realidad no se cumplen, e incluso algunos mandos medios llevan a cabo actividades que no les competen, como actividades de mantenimiento en sitios arqueológicos sin proyectos autorizados e incluso rescates. Si bien se contratan arqueólogos en algunos de estos puestos, su actividad de acuerdo al manual es administrativa y de ningún modo académica, pues en ese caso suplanta funciones de quienes concursan por oposición a una plaza para ser investigador.

De facto la labor administrativa, de tiempo atrás, ha venido cobrando prioridad en nuestra institución, mientras que labores sustantivas como la investigación y la formación de especialistas en las distintas áreas relacionadas con la protección, conservación, investigación y difusión del patrimonio cultural, se ven cada vez minimizadas.

Exhibe un exceso de puestos administrativos, los cuales realizan labores que son adjetivas a los objetivos del Instituto y que van desde el nivel de Dirección General hasta

mandos medios. El número de puestos administrativos que se mencionan en el Manual ascienden a 549, en contraste con los 867 investigadores, que son quienes realizan las tareas realmente sustantivas a las que alude la Ley Federal de Monumentos Históricos, Artísticos y Arqueológicos así como la Ley Orgánica del INAH.

La profusión de puestos administrativos genera, además de burocracia y despido de recursos, duplicidad de funciones, las cuales, a fin de cuentas no quedan delimitadas ni claras después de leer el Manual.

Las funciones y objetivos mencionados en El Manual no son labores propias del Director de Salvamento Arqueológico, sino de la comunidad académica de la Dirección de Salvamento Arqueológico.

La facultad para elaborarlo y proponerlo es competencia de la Secretaría de Educación Pública y del Director General del INAH

Como explicamos en nuestro escrito de demanda, el referido Manual es inconstitucional, pues violenta la garantía de competencia establecida en el artículo 16 de la CPEUM.

El artículo 7, fracción VII de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, dispone que

ARTICULO 7o. Son facultades y obligaciones del Director General:

VII. **Proponer los proyectos de reglamentos y aprobar los manuales** necesarios para el funcionamiento del Instituto.

Y como se puede leer en el Manual, en la página 2, (Segunda Sección), del *Diario Oficial de la Federación* del 17 de enero de 2011, se señala

Finalmente cabe resaltar que el presente Manual General de Organización del Instituto Nacional de Antropología e Historia, ha sido acorde al artículo 7o. fracción VII de su Ley Orgánica, **aprobado** por el Director General del INAH, previa **aprobación** de Comité de Mejora Regulatoria del Instituto Nacional de Antropología e Historia y acatando asimismo lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otros ordenamientos procedentes.

Como se puede leer en los párrafos anteriores, el Director General del INAH, únicamente tiene facultades para aprobar los manuales, pero no puede expedirlos, que es una facultad indelegable del Secretario de Educación Pública, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 5, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

La competencia para expedir el Manual es del Secretario de Educación Pública y no del Director General del INAH

En este aspecto, cabe mencionar, en primer lugar, que el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que

Artículo 19. **El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización**, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

Como se puede apreciar, el artículo 19 antes transcrito, dispone categóricamente que es el “El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo” el que tiene la obligación de “expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan”.

Asimismo, la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia señala en su artículo 7, fracción VII que el Director General sólo puede aprobarlos, pero no expedirlos, pues es facultad exclusiva del secretario de estado, en este caso, del Secretario de Educación Pública.

Y así lo ha manifestado también la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar que

De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 77, mayo de 1994, página 12, con el rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se advierte que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, **se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden**, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.²⁹

²⁹ Tesis 2a./J. 115/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, t. XXII, Septiembre de 2005, p. 310.

Y las normas antes señaladas, como se desprende de su simple lectura, ninguna le otorga competencia al Director General del INAH para expedir los Manuales de Organización, por lo cual, es incompetente dicho órgano.

Más aun, el propio Manual establece que

Como resultado de lo anterior, son ya varias ocasiones en las cuales se han llevado a cabo actualizaciones a los organigramas específicos, siendo las últimas el 1 de enero del 2009, las cuales fueron autorizadas y registradas por la Secretaría de la Función Pública a través del sistema informático RHNET, administrado por dicha Dependencia y contándose con el inventario de plazas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con base a estas estructuras organizacionales, se elaboró y emitió el presente y nuevo Manual General de Organización del Instituto Nacional de Antropología e Historia 2009, el cual además de ser un instrumento regulatorio, tiene una importancia relevante en aspectos administrativos que coadyuvan entre otras cosas a la conformación de herramientas de planeación y control y asimismo es el documento de punto de partida para la elaboración y/o actualización de los diversos manuales administrativos del Instituto.

Sin embargo, en ninguna de las consideraciones hechas en el Manual se menciona la norma jurídica de la cual derivarían las diferentes funciones de los órganos que, supuestamente, se encuentran dentro de la organización del INAH.

El INAH es un órgano desconcentrado de la SEP y no tiene facultades normativas

El INAH es, según lo establece su propia Ley Orgánica, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

Y el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública señala en sus artículos 2, letra B, fracción IV, y 46, fracción IV, que es un órgano desconcentrado de la mencionada Secretaría.

Según Miguel Acosta Romero, "La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas

facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía".³⁰

Jorge Fernández Ruiz,³¹ especialista en derecho administrativo, señala que las características del órgano desconcentrado son las siguientes:

- Se inserta en la administración pública centralizada.
- Forma parte de la estructura orgánica de una secretaría de Estado, de la que depende jerárquicamente.
- Carece de personalidad jurídica propia.
- Tiene asignado un conjunto de bienes patrimoniales determinados.
- Cuenta con partidas presupuestales específicas.
- Tiene facultad decisoria en determinada materia o territorio, o en la prestación de un servicio público específico.
- Es creado mediante una ley del Congreso o por un acto del poder Ejecutivo.

Es decir, la desconcentración administrativa consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración administrativa, **la normativa**, la planeación y el control **permanecen centralizados**, no así la tramitación y la facultad decisoria, que se transfieren al órgano desconcentrado.

Facultad aprobarlo

El Director General del INAH y el Comité de Mejora Regulatoria del Instituto Nacional de Antropología e Historia, son los órganos que aprobaron el referido Manual, pero no tienen atribuciones como lo explicamos anteriormente.

³⁰ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 2ª ed., México, UNAM, 1975, p. 87.

³¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 3ª. ed., México, UNAM-Porrúa, 2009, pp. 437 y 438.

Facultad para publicarlo

El Manual, publicado en el *DOF* el 17 de enero de 2011, según consta en la página 128 (Quinta) del *DOF* del 17 de enero de 2011 responsable de la publicación fue el Coordinador Nacional de Desarrollo Institucional. Esta autoridad tampoco cuenta con atribuciones para realizar dicha actividad, por lo que se debe de declarar la inconstitucionalidad del Manual por carecer de los requisitos constitucionales fundamentales para el dictado de este tipo de normas.

Entrada en vigor

El Manual se publicó en el *DOF* el 17 de enero de 2011. Dicho Manual no señala fecha de inicio de vigencia, por lo que se aplica lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 3 del Código Civil Federal, que a la letra establece:

Artículo 3o. Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.

El Manual no se aplica, es informativo

Señala el Director que el Manual no “debe ser considerado como una ley de carácter impersonal, general y abstracta, que con su sola expedición, imponga una carga u obligación que se tenga que cumplir espontáneamente por los particulares, y menos aun por los quejosos, si quieren evitarse sanciones y perjuicios, ya que dicho Manual, no causa afectación alguna, al no estar dirigido a los gobernados, por lo que no es una disposición de observancia general y que en consecuencia, su interposición como una ley autoaplicativa era notoriamente extemporánea”.

Como se puede apreciar, los argumentos que expresa el Director, el Secretario Administrativo del INAH y el Coordinador Nacional de Desarrollo Institucional, en sus informes justificados, muestran y evidencian el desconocimiento del propio Director de la finalidad que debe tener un Manual de Organización, así como de los alcances jurídicos que este tipo de norma tiene en el sistema jurídico, pues si bien los Manuales de Organización de una dependencia u órgano del Estado son, en palabras del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, “cuerpos normativos que contienen la información sobre las funciones y estructura orgánica de las unidades administrativas que las integran, los niveles jerárquicos, los sistemas de comunicación y coordinación, los grados de autoridad, de responsabilidad y la descripción de los puestos de los altos niveles de mando; es decir, determinan el funcionamiento específico de cada

una de ellas para el cumplimiento de sus objetivos y finalidades”,³² también, en palabras del mismo órgano jurisdiccional, “dichos manuales participan de la naturaleza jurídica de las reglas generales administrativas”.³³

El mismo Director contradice sus propias afirmaciones con la tesis aislada del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que le mismo cita, pues dicho órgano jurisdiccional deja muy en claro que los Manuales de Organización “participan de la naturaleza jurídica de las reglas generales administrativas” y por lo tanto la vía idónea para impugnarlos es el juicio de amparo.

Como prueba de que el Manual si se está aplicando, vengo a presentar, Bajo protesta de decir verdad que dicho documento me fue enviado por uno de los profesores sindicalizados, como prueba superveniente, el Oficio CNCI/0447/2011 de fecha 18 de marzo de 2011, firmado por el Lic. Humberto Carrillo Ruvalcaba, Coordinador Nacional de Centros INAH, y dirigido a la C. Isabel Cristina del Río Hernández, Jefe de Departamento “C” Adscrita al Centro INAH Zacatecas, en donde le exhorta el Coordinador Nacional de Centros INAH a la Jefe de Departamento “C” Adscrita al Centro INAH Zacatecas “a que, en el ejercicio del empleo, cargo, comisión o facultades que desempeñen en el Centro INAH Zacatecas, tanto las establecidas en el Manual General de Organización como las asignadas por el superior jerárquico”, de donde se puede apreciar que si se está aplicando el Manual, que no sólo, como afirma el Director General del INAH, es informativo, sino que es una norma que se le está dando el carácter de obligatorio, documento del cual anexo con el número 12, una copia.

También presento, Bajo protesta de decir verdad que dicho documento me fue enviado por uno de los profesores sindicalizados, como prueba de que el Manual si se está aplicando, el Oficio DIRECCIÓN/DEAS/008/2011 de fecha 10 de marzo de 2011, firmado por la Etnóloga Carmen Morales Valderrama, Directora de la Dirección de Etnología y Antropología Social del INAH, y dirigido al Doctor Juan Manuale Sandoval Palacios, Investigador en esa misma área, donde se puede apreciar que la Directora fundamenta su actuación, precisamente, en el Manual, de donde se puede apreciar que si se está aplicando el Manual, que no sólo, como afirma el Director General del INAH, es informativo, sino que es una norma que se le está dando el carácter de obligatorio, documento del cual anexo con el número 13, en original.

³² Tesis aislada I.4º.A.630 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, Marzo de 2008, p. 1718.

³³ Tesis aislada I.4º.A.630 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, Marzo de 2008, p. 1718.

QUINTO. EL MANUAL Y EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA

Generalidades

En México, como en todos los sistemas jurídicos de derecho escrito, la Constitución es la ley fundamental; es decir, la norma suprema del orden jurídico vigente.

Todas las normas jurídicas que integran el sistema jurídico, se crean con arreglo a otra norma jurídica de mayor jerarquía, partiendo siempre de una base que contiene principios y figuras que representan la organización y la vida misma de un Estado.

En este sentido, Kelsen nos dice: “El orden jurídico no es un conjunto de normas de derecho situadas en un mismo plano, sino una construcción escalonada de diversos estratos de normas jurídicas”.³⁴

La Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, siguiendo el pensamiento antes transcrito, ha dispuesto que “El orden jurídico, especialmente aquel cuya personificación constituye el Estado, no es, por tanto, una dispersión de ordenamientos anárquicamente subordinados entre sí y a gusto de los gobernantes, sino que es indudablemente, una verdadera jerarquía que se integra con base en diversos niveles. La unidad de esas normas hallase constituida por el hecho de que la creación de las de grado más bajo, se encuentra determinada por otras de nivel superior, cuya creación es prevista, a su vez, por otra todavía más alta, hasta llegar a la norma primaria o fundamental que representa, siempre, la suprema razón de validez de todo orden jurídico [...]”.³⁵

El Reglamento de ejecución es previo a la expedición del Manual

Los reglamentos de ejecución son los que emite el presidente de la República en ejercicio de atribuciones constitucionales propias, con objeto de hacer posible la aplicación y el cumplimiento de las leyes,³⁶ y son la más importante manifestación cuantitativa de la actividad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

Por su contenido son de ejecución, y por su sujeción a la ley se los llama también de subordinación.

La existencia de una ley formal es presupuesto indispensable para la expedición de este tipo de reglamentos, que tienen por objeto hacer posible y asegurar la ejecución de la ley.

³⁴ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, 1986, p. 18. Trad. Roberto J. Vernengo.

³⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, octava época, t. I, segunda parte-1, pp. 394-395.

³⁶ Dromi, Roberto, *Derecho administrativo*, 9ª ed., Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2001, p. 331; Farrando (h), Ismael *et al.*, *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 2000, p. 262.

Se trata, en definitiva, de la facultad que tiene el titular el Poder Ejecutivo para reglamentar las leyes dictadas por el Congreso.

Como ha puesto de manifiesto la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

En la Constitución Mexicana, como sucede en otros sistemas jurídicos, se reconocen dos niveles de actuación normativa de alcance general: la facultad de legislar propia del Congreso de la Unión (en materia federal) y la facultad de reglamentar exclusiva del presidente de la República. Al Congreso de la Unión corresponde innovar el ordenamiento jurídico (*novum* normativo), es decir, crear nuevas reglas de derecho generales, abstractas e impersonales, cuya eficacia jurídica es absoluta e incondicionada. Al presidente de la República –titular único del Poder Ejecutivo Federal—corresponde la potestad reglamentaria por virtud del artículo 89, fracción I, de la Carta Fundamental, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Su función es desarrollar, particularizar y complementar las leyes administrativas, pero no suplirlas, limitarlas o rectificarlas.³⁷

En este aspecto, cabe mencionar, además, que el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que

Artículo 18. En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

Es decir, que conforme a los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, 5 y 7 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, es condición necesaria para la expedición del Manual de Organización, el dictado del Reglamento Interior respectivo, que es de la competencia del Presidente de la República.

³⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, 205-216 sexta parte, séptima época, p. 417

El Manual es informativo

Sin embargo, el Manual, contiene mucho más de lo que el Director afirma: “disposiciones de carácter interno, información de funciones y estructura orgánica de las unidades administrativas de la institución... que en nada afectan a los quejosos”, toda vez que el simple enunciado de la publicación: “Manual General de Organización del Instituto Nacional de Antropología e Historia”, da cuenta de que contiene mucho más de lo que aseveran el Director, el Secretario Administrativo del INA y el Coordinador Nacional de Desarrollo Institucional en su informe justificado, tal como se puede constatar con la revisión minuciosa de todas y cada una de las funciones que dicho Manual les confiere a todas y cada una de las denominadas unidades administrativas que refiere el Manual y que no sobra señalar están referidas en forma impersonal, abstracta y general, circunstancia que por sí mismo pone en entredicho el que sólo sirva para informar, porque con esa presentación es imposible saber a quién se debe de dirigir el “gobernado” o los profesores investigadores que laboramos en el INAH, para solicitar en el mejor de los casos, información sobre el funcionamiento institucional, porque con esa redacción es imposible saber quién debe hacer qué y quién o quiénes son responsables de qué.

Pero si lo anterior no fuera suficiente los profesores investigadores del INAH combatimos el Manual, porque tergiversa y debilita las funciones institucionales asignadas en la Ley del INAH y con ello afecta los procesos y proyecciones de los trabajos que desempeñamos tanto los profesores de investigación científica y docencia del INAH, como las áreas técnicas, manuales y administrativas, que somos trabajadores de base de la institución, pues a todas luces es contrario a los derechos reconocidos tanto en las Condiciones Generales de Trabajo como en los diferentes Reglamentos aprobados entre el Comité Ejecutivo Delegacional de la Delegación Sindical D-II-IA-1 “Profesores de Investigación Científica y Docencia del Instituto Nacional de Antropología e Historia” de la Sección número 10, “Distrito Federal” del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y el Director, como el Reglamento de Admisión, Evaluación, Promoción y de Concursos y Exámenes de Oposición, que precisamente regula los procedimientos, las instancias y requisitos que rigen la admisión, evaluación y promoción de los trabajadores de Investigación Científica y Docencia del INAH; el Reglamento del Consejo de Arqueología, que también establece, precisamente, las bases de la organización y funcionamiento de dicho Consejo; y el Reglamento del Consejo de Monumentos Históricos, ordenamiento que regula también, la organización de dicho Consejo.

En ese sentido, podemos advertir que el propio Director está reconociendo tácitamente que el Manual no es otra cosa más que la actualización de la estructura administrativa del INAH, hecho mismo que nos causa daños y perjuicios en la medida que, por una parte, no es producto del Reglamento de la Ley del INAH, y por otra parte, que dicha actualización de la planta administrativa, no ha sido acordada con las delegaciones sindicales tal y cual se establece en artículo 18 de las Condiciones Generales de Trabajo.

Todo lo cual pone en riesgo el accionar institucional ya que las atribuciones que se les señalan a distintas coordinaciones, direcciones y departamentos no tienen un soporte

legal de actuación, el Reglamento de la Ley del INAH y con lo cual quedan descubiertas las funciones sustantivas que debe desempeñar el INAH según la Ley del INAH y con lo cual se pone en riesgo todos los procesos de trabajo que llevamos a cabo los profesores investigadores del INAH para cumplir las funciones que nos señala la Ley del INAH.

El manual si es una norma jurídica para los efectos del amparo

Dice el Director que el Manual no tiene naturaleza normativa, que su papel es el de ser una fuente de información actualizada de la organización y atribuciones de la estructura interna de este Instituto, pero sin que dicha información que se publicó en el DOF pueda equipararse a una ley de carácter normativo, por lo que el Manual citado no tiene un valor regulatorio jurídico, ya que el papel de los manuales es sólo contar con información actualizada de tipo meramente administrativo, sin que su emisión incida en la esfera jurídica de los particulares.

Consideramos que el Manual ni siquiera cumple con dicha finalidad, puesto que hay órganos dentro del INAH que funcionan de hecho, expiden actos y resoluciones administrativas, toman decisiones, firman oficios, etcétera, y que han sido creados en contravención de lo disponen las diferentes normas que integran el sistema jurídico mexicano, puesto que no han sido creados ni por Ley del Congreso de la Unión, ni por Reglamento alguno, mucho menos por un decreto u otra norma análoga.

Muestra de lo anterior es el Oficio No. 401-A-311-(724-/-)-01-18227 de fecha 31 de marzo de 2011, firmado por el Antropólogo Víctor Hugo Valencia Valera, Director del Centro INAH-Puebla, autoridad que señala en el mencionado oficio al Director de Análisis y Seguimiento de Proyectos de la Secretaría Técnica del INAH, sin embargo, el mencionado Director de Análisis y Seguimiento de Proyectos de la Secretaría Técnica del INAH es inexistente, pues ninguna norma jurídica de las que actualmente regulan el funcionamiento del INAH menciona a dicha dirección, ni siquiera el multicitado Manual y que Bajo protesta de decir verdad, vengo a presentar, como prueba superveniente, documento que anexo al presente escrito.

La Ley, el Reglamento y el Manual

Siendo ya grave lo anterior, hemos de señalar, antes de cualquier otra consideración, que la publicación en el DOF del Manual, es en principio y antes de cualquier otra consideración jurídica o circunstancial, inconstitucional, porque además no se atiene a lo que establece la Ley Orgánica del INAH y en consecuencia, todas las disposiciones y funciones de carácter interno que establece el referido Manual, para cada una de las denominadas unidades administrativas, no cuentan con ningún ordenamiento legal previo que sustente su accionar y funcionamiento.

Lo anterior se demuestra al no estar expedido el Reglamento de la Ley del INAH, instrumento legal que permitiría el surgimiento del Manual, tal como lo establece el artículo 5 de la Ley del INAH, en donde se señala claramente que:

“Para cumplir con sus objetivos, el Instituto se organiza:

- I. De acuerdo con sus funciones, en las áreas de:
 - a) Investigación en Antropología, Arqueología e Historia.
 - b) Conservación v Restauración de Bienes Culturales.
 - c) Museos y Exposiciones.
 - d) Docencia y Formación de recursos humanos en los campos de competencia del Instituto.
- II. De acuerdo con su estructura territorial, en Centros o Delegaciones Regionales, y
- III. De acuerdo con su estructura administrativa, en las unidades que el reglamento de esta Ley establezca para el mejor desempeño de sus funciones”.

Y también lo que señala el artículo 8 de la Ley del INAH, que establece que

ARTICULO 8o. El Instituto contará con un Consejo General Consultivo que será presidido por el Director General y que estará integrado a partir de la representación de los Consejos de Area. Su conformación y funcionamiento serán regulados por el reglamento de esta ley.

En una evidente contravención al principio constitucional de jerarquía normativa, pues el Reglamento de una Ley siempre precede al Manual de Organización.

De tal suerte que la estructura organizativa del INAH pasa necesariamente por una estructura académica, académica-administrativa, técnica-administrativa, administrativa-territorial y puramente administrativa, y para apoyar las actividades que realizan todas esas áreas, tiene que haber una norma que de sustento a todas sus competencias, dicha

norma, evidentemente es el Reglamento de la Ley del INAH, y consecuentemente supeditada a las actividades sustantivas del INAH.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, C. Juez Cuarto de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal, le solicito:

UNICO. Tener por presentados los alegatos en tiempo y forma, para su desahogo en la Audiencia Constitucional.

PROTESTO LO NECESARIO.

México, Distrito Federal a 20 de mayo de 2011.

FELIPE IGNACIO ECHENIQUE MARCH