



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL JUICIO DE AMPARO  
Contra Actos de  
Organismos Descentralizados  
y  
Empresas de Participación Estatal**

**T E S I S**

Que para obtener el Título de  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
Presenta

**RAUL RUBEN ORTIZ MENDOZA**

México, D. F.

**FACULTAD DE DERECHO  
COORDINACION DE EXAMENES  
PROFESIONALES**

1985





Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N D I C E

INTRODUCCION . . . . . I

### CAPITULO I

#### El Poder Ejecutivo Federal

1. El Poder Público. . . . .	1
2. El Poder Ejecutivo Federal. . . . .	4
3. Los Organos del Poder Ejecutivo Federal . . . . .	5
3.1 El Organo de Gobierno. . . . .	5
3.2 El Organo de Administración Pública. . . . .	14
4. Prestadores de Servicios Públicos	
4.1 La Administración Pública Federal: Formas a través de las cuales presta servicios públicos. . . . .	22
4.2 Servicios Públicos prestados exclusivamente por el Estado. . . . .	24

### CAPITULO II

#### La Descentralización Administrativa

1. Aspectos generales. . . . .	28
2. Tipos de descentralización. . . . .	28
2.1 Descentralización territorial o por región . . . . .	28
2.2 Descentralización por servicio. . . . .	30
2.3 Descentralización por colaboración. . . . .	32
3. Razones fundamentales por las cuales los organismos descentralizados no son autoridades. . . . .	36

### CAPITULO III

#### Defensas Jurídicas del Particular ante Actos de la Administración

## Pública

1. Aspectos Generales . . . . .	40
2. El recurso administrativo como defensa jurídica de los particulares. . . . .	45
3. Medios ordinarios de defensa de que disponen los particulares contra actos de la Administración Pública . . . . .	51
4. El juicio de amparo . . . . .	56

## CAPITULO IV

### Procedencia Constitucional del Juicio de Amparo contra Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal

1. Análisis del principio de legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales . . . . .	58
1.1 El artículo 14 constitucional . . . . .	59
1.2 El artículo 16 constitucional . . . . .	76
2. Análisis de los organismos descentralizados: IMSS, INFONAVIT Procuraduría Federal del Consumidor, y CORETT . . . . .	87
2.1 Instituto Mexicano del Seguro Social . . . . .	87
2.2 Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores. . . . .	99
2.3 Procuraduría Federal del Consumidor . . . . .	105
2.4 Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. . . . .	114
3. Proposición de la procedencia del juicio de amparo contra actos de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. . . . .	126
4. Propuesta para reformar el artículo 103 constitucional. . . . .	161

<b>CONCLUSIONES.</b> . . . . .	<b>163</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.</b> . . . . .	<b>168</b>

## I N T R O D U C C I O N

Sin temor a equivocarme, uno de los triunfos más apreciados y victorizados de la Revolución Mexicana, fue la consagración, en la Constitución Política de 1917, de las garantías individuales, también llamadas por los tratadistas de Derecho Constitucional: derechos del gobernado.

Las garantías individuales constituyen, hoy en día, para todos los gobernados, la defensa más valiosa de que disponen ante los actos del Poder Público.

El presente trabajo, intitulado "El Juicio de Amparo contra actos de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", tiene como principal objetivo demostrar cómo estas agencias del Estado, al momento de solicitarles el servicio que prestan, imponen a los particulares, en forma unilateral, imperativa y coercitiva, sus decisiones, debido a que están facultadas legalmente para ello, violando de esta manera las garantías constitucionales de los gobernados.

Siguiendo con este mismo orden de ideas, contra los actos que emiten estas agencias del Estado, los particulares se encuentran en un verdadero estado de indefensión, pues carecen de todo medio de defensa para hacer valer sus derechos, ya que de acuerdo a los principios rectores del juicio de garantías y hablando en estricto derecho, no procede el juicio constitucional en contra de los actos que emiten, por la sencilla razón de que no son "autoridades", por no pertenecer a los órganos del Poder Público.

## II

Es importante hacer notar que los actos que emiten esas agencias - del Estado, - que no son autoridades para los efectos del juicio de garantías - de hecho afectan, quizá de manera más trascendental a los derechos - de los particulares, que un acto proveniente de un órgano del Estado, tomando en consideración que revisten las mismas características, es decir, son unilaterales, imperativos y coercitivos, y en contra de los cuales el particular no tiene medio de defensa alguno.

Con la finalidad de demostrar el estado absoluto la indefensión en que se encuentran colocados los gobernados ante los actos que emiten esas - agencias, hemos dividido el presente trabajo en cuatro partes :

La primera tiene como misión especial exponer las funciones en que se desarrolla el Poder Público, haciendo hincapié en la función administrativa, que es la que por mandato constitucional ejerce el Poder Ejecutivo a través de sus dos órganos: el Gobierno y el de la Administración, encuadrándose, dentro de esta última, el servicio público.

La segunda se refiere a los organismos descentralizados. En esta parte del trabajo se analiza su creación, los tipos de descentralización administrativa y las funciones que desarrollan, destacando de manera imperiosa, - aquellas que le delega el Poder Ejecutivo, como es la realización que servicios públicos.

En el tercer capítulo se detallan los medios de defensa de que dispone el gobernado frente a los actos del Poder Público; estos medios de defensa son: los recursos administrativos, medios ordinarios de defensa y la máxima

### III

defensa que tienen los particulares: El Juicio de Amparo.

La última parte en que hemos dividido la presente tesis contiene el análisis de cuatro organismos descentralizados: el Instituto Mexicano del Seguro Social (I.M.S.S.); el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); la Procuraduría Federal del Consumidor; y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Aquí se determina la razón fundamental por la que procede el juicio constitucional en contra de los actos que emiten estos organismos descentralizados, así mismo, se exponen los motivos por los que debe proceder el Juicio de Amparo contra otras agencias del Estado, — que es el objetivo principal de esta tesis — que, sin ser autoridades en puridad de derecho por no pertenecer a los órganos del Estado, violan las garantías individuales de los particulares, en forma más trascendental, como si lo fueran, puesto que los actos que de ellos emanan, reúnen todas las características de un acto de autoridad, y en contra de estos los gobernados no disponemos de medio de defensa alguno para hacer valer nuestros derechos.

Observando en la vida práctica el total estado de indefensión en que se encuentran colocados los gobernados ante actos de ciertos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se propone en este trabajo la reforma al artículo 103 constitucional y los relativos de la Ley de Amparo, — determinándose la procedencia constitucional del Juicio de Amparo en contra de los actos de esas agencias estatales que violan las garantías individuales.

#### IV

Ahora bien, de acuerdo a los principios rectores del Juicio de Amparo, su procedencia constitucional en contra de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a primera vista podrá parecer ilógica y ridícula, quizá, si tomamos en consideración que el juicio de garantías procede, únicamente, contra leyes y contra actos de autoridad, y las multitudes de agencias estatales no son autoridades por los motivos ya indicados, pero la razón para determinar la procedencia del juicio constitucional en contra de sus actos que violen garantías individuales, se funda en el hecho de que por estar facultados legalmente, emiten actos contra los particulares, que reúnen las características de una de autoridad, y como consecuencia lógica, al no ser considerados como autoridades, contra sus decisiones no procede medio de defensa alguno.

Una vez expuesto el principal objetivo de este trabajo, pasamos a continuación a desarrollar su contenido en las páginas siguientes.

**C A P I T U L O   I**

**EL PODER EJECUTIVO FEDERAL**

## 1. El Poder Público.

La existencia del Estado mexicano se justifica por las diversas y muy variadas tareas que realiza. El Estado, como persona moral\* y por ende dotado de personalidad jurídica propia al que se le encomiendan la realización y desarrollo de las funciones legislativa, administrativa y judicial, necesita invariablemente, estar investido de un "poder" para llevar a cabo esas tareas que tiene como mandato constitucional.

### 1.1 Fundamento Constitucional del Poder Público en México.

Por razones de orden, antes de tratar de establecer una definición de lo que es el Poder Público en México, es necesario ubicar su existencia dentro de nuestra Carta Política Suprema, al respecto, en su artículo 39 nos dice lo siguiente :

"La Soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno." <sup>1</sup>

Como puede observarse, El Poder Público ha encontrado y seguirá encontrando su origen en el pueblo mexicano, debido a que es el titular de

\* El Código Civil en vigor para el Distrito Federal en su artículo 25 fracción I, establece que son personas morales: La Nación, Estados y Municipios.

1. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", ediciones de la Gaceta Informática de la Comisión Federal Electoral, 3a. edición, marzo de 1982.

la soberanía nacional y porque además tiene el inalienable derecho de elegir la forma de su gobierno, tal y como lo establece el artículo 40° Constitucional.

De lo que se concluye que el Poder Público encuentra su origen en el pueblo mexicano y su fundamento Constitucional en el artículo 39°.

### 1.2 Definición de Poder Público.

El artículo 49° constitucional en su primer párrafo, establece:

Art. 49 "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

El precepto legal antes citado determina que el Supremo Poder de la Federación (Poder Público), se desenvuelve para su ejercicio en las funciones; Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

Para poder establecer qué es el Poder Público, es necesario en primer lugar, saber ¿qué se entiende por poder?

El Diccionario de Derecho de Rafael Pina, nos indica que el poder es el conjunto de atribuciones conferidas por la ley a un órgano de autoridad. Imperio, dominio o jurisdicción que se tiene para ordenar, mandar o hacer una cosa y que en la esfera política se manifiesta como Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial.<sup>2</sup>

2. De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho" Editorial Porrúa, S.A., México 1983, Pág. 391.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, en su libro intitulado, "Derecho Constitucional Mexicano", al referirse al poder nos dice: "La idea de poder, como lo hemos afirmado frecuentemente, entraña actividad, fuerza, energía o dinámica." <sup>3</sup>

El maestro Roberto Ríos Elizondo, nos define al poder público "como la facultad constitucional de crear o modificar el derecho y aplicarlo a los casos concretos supuestos en las normas." <sup>4</sup>

Tomando en consideración que el Poder Público, Poder Estatal o Supremo Poder de la Federación, se desenvuelve para su ejercicio en las funciones Legislativa, Administrativa y Judicial y que tiene su fundamento en nuestra Constitución General, se puede definir de la siguiente manera :

El Poder Público es la actividad dinámica que se desenvuelve para su ejercicio en las funciones Legislativa, Administrativa y Judicial, y que encuentra su origen y fundamento en la Constitución General de la República.

Crear y organizar las funciones del Poder Público y dotarlas de una competencia determinada es, en consecuencia, la justificación de la existencia de nuestra ley fundamental.

### 1.3 Funciones del Poder Público.

3. Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., México 1982, Pág. 242
4. Ríos Elizondo, Roberto "El Acto de Gobierno" Editorial Porrúa, S.A., - México 1975, Pág. 39 y 40.

Las funciones en que se desarrolla el Poder Público, Poder Estatal o Supremo Poder de la Federación son: Legislativa, que consiste en la elaboración de las leyes, esto es, la creación de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales; Ejecutiva, que es aquella que realiza el Poder Ejecutivo Federal, bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o que determinan situaciones jurídicas para casos individuales; y Judiciales, que supone una situación preexistente que interviene con el fin de resolver una controversia para dar estabilidad al orden público.

Para el presente caso, y que constituye la base de la presente tesis, me ocuparé en forma especial, de la función administrativa, que es la que se le encomienda por mandato constitucional al Poder Ejecutivo Federal.

## 2. El Poder Ejecutivo Federal.

Fue definido por el doctor José María Luis Mora, de la siguiente manera :

"El Poder Ejecutivo es un ramo de la soberanía, y se puede decir que es el eje sobre que gira toda la máquina política, que recibe de él todo su movimiento y acción, pues de nada sirven la mejores leyes, ni las sentencias más justas y acertadas, si aquellas no se ejecutan, y éstas no se ponen en práctica. La actividad y la fuerza son los atributos de este poder, que jamás podrá constituirse de otra manera".<sup>5</sup>

5. Carpiso, Jorge. "Estudios Constitucionales" Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 1980, Pág. 300.

En otras palabras, se puede definir el Poder Ejecutivo como el -  
órgano del poder público que, por mandato constitucional, realiza la función  
administrativa, y cuyo titular es el Presidente de los Estados Unidos Mexica  
nos.

### 3. Los Organos del Poder Ejecutivo Federal.

El Estado mexicano, como persona jurídica, esto es, como centro -  
de imputación de derechos y obligaciones, de acuerdo a la doctrina de Kelsen  
necesita, por carecer de sustantividad psico-física, de órganos que asuman -  
esas obligaciones y que ejerciten sus derechos por medio de órganos, que de  
acuerdo a nuestro sistema de derecho se llaman órganos del Estado.

"Los órganos del Estado, son entes impersonalizados, individuales o co-  
lectivos, que a nombre del Estado o en su representación, efectúan las diver  
sas funciones en que se desarrolla el poder público".<sup>6</sup>

El Poder Ejecutivo puede apreciarse bajo un doble aspecto: como  
Gobierno o Poder Político y como Poder Administrativo. De tal manera que el  
Poder Ejecutivo cuenta con dos órganos que son: el Gobierno y la Administra  
ción Pública.

#### 3.1 El Organo de Gobierno.

3.1.1 Definición. Es el agente, es quien ejercita el poder pú-  
blico con apoyo en el ordenamiento jurídico, aún tratándose de facultades -  
discrecionales y de los "actos de gobierno", que también encuentran su ori

6. Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 254.

gen en el orden normativo. <sup>7</sup>

Al Poder Ejecutivo, en su carácter de gobernante, es decir, como representante del Estado, corresponde realizar los actos de alta dirección y de impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo de acuerdo con ciertos programas que tiendan a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico o en general, de orden social. Los actos que con tal finalidad realiza el Poder Ejecutivo son los que constituyen los actos de gobierno. <sup>8</sup>

3.1.2 El Acto de Gobierno. El Ejecutivo, como gobierno o poder político, se define por la situación que guarda dentro del Estado, con relación a éste y a los demás poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía. <sup>9</sup>

"El acto de gobierno es la actividad que realiza el Ejecutivo en su calidad de órgano gubernativo o político, por medio de actos de soberanía que excluyen la idea de normas legales a las cuales haya de sujetarse, y de intervención de tribunales que la controlen, oponiéndolo así a la actividad administrativa que se realiza bajo un orden jurídico y es susceptible de discutirse en la vía jurisdiccional". <sup>10</sup>

7. Ríos Elizondo, Roberto. Ob. Cit. Pág. 40.

8. Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, S.A., México 1979, Pág. 65.

9. Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 65

10. Idem Pág. 57.

El acto de gobierno entraña un doble sentido: el primero, como - acto discrecional del Poder Ejecutivo, y que más adelante detallaré, y el se gundo, como acto de autoridad, es decir, aquellos actos administrativos en virtud de los cuales se afectan las garantías individuales de los gobernados, ya que este tipo de actos reúne las características de imperatividad, unila teralidad y coercitividad.

3.1.2.1 Actos de Gobierno vinculados con la acción de - administrar.

3.1.2.1.1 La facultad de nombramiento. De con formidad con lo establecido por el artículo 89º constitucional en sus fraccio - nes II y V, el presidente puede nombrar libremente a los Secretarios de Esta - do, al Procurador General de la República, al Jefe del Departamento del Dis - trito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y a la oficialfa del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. Por lo que respec ta al nombramiento de los ministros, agentes, diplomáticos y cónsules genera les y oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, - empleados superiores de Hacienda y ministros de la Suprema Corte de Justicia, el presidente puede nombrarlos, pero para que surtansus efectos dichos nom - bramientos se requiere la aprobación del Senado o de la Comisión permanente, en su caso; y tratándose de la designación del Distrito Federal, a la Cámara de Diputados. (Artículo 89º constitucional), fracciones III, IV, XVII y - XVIII).

3.1.2.1.2 La facultad de remoción. El presi - dente puede remover libremente a los Secretarios de Estado, al Procurador Ge neral de la República, al Procurador General de Justicia del Distrito Fede -

ral, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda. (Fracción II del artículo 89º constitucional).

3.1.2.1.3 La facultad de defensa y de seguridad nacionales. El presidente de la República, como Jefe del Ejército, Guardia Nacional, Armada y Fuerza Aérea, tiene a su cargo defender al Estado mexicano en su integridad y asegurar el mantenimiento de las instituciones del país ante trastornos interiores, (igualmente, está investido para declarar la guerra previa ley del Congreso de la Unión. (Artículo 89º fracciones VI, VII y VIII).

3.1.2.1.4 Facultades en materia diplomática. El presidente es el director de la política internacional de México, por lo tanto, le compete dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiénolas a la aprobación del Senado de la República. (Artículo 89º fracción X).

3.1.2.1.5 Facultades en relación con la Justicia. Es obligación del Presidente de la República facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones, mediante el suministro de la fuerza pública. Corresponde igualmente al presidente, conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales Federales y a los reos sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal. (Artículo 89º fracciones XII y XIV).

3.1.2.2 Actos de gobierno que no se vinculan con la acción de administrar.

Este tipo de actos son: la declaración de guerra; la suspensión de garantías individuales; la declaración de que existe un estado de sitio; las iniciativas de leyes o decretos ante las cámaras legisladoras; la promulgación de leyes o decretos; el veto de éstos; y la convocatoria al Congreso a sesiones extraordinarias.

El acto político o de gobierno se caracteriza, porque procede de un Poder (Ejecutivo Federal) con su carácter de órgano político en sus relaciones con los demás Poderes o entidades estatales, o bien, porque mediante él se afectan las garantías individuales de los gobernados.

Tanto los actos de gobierno que tienen vinculación con la acción de administrar, como los que no la tienen, son sustancialmente actos administrativos, y lo que les da un sello especial es el elemento formal de emanar de un órgano político o de gobierno.

### 3.1.2.3 El Acto de Gobierno como Acto de Autoridad.

En la vida de cualquier Estado existen tres tipos de relaciones, a saber: relaciones de coordinación, de supraordinación y las de supra a subordinación.

Las relaciones de coordinación son los vínculos que se entablan merced a una gama variada de causas entre dos o más sujetos físicos o morales dentro de su condición de gobernados. Estas relaciones son de índole privada cuando están previstas y reguladas por las normas jurídicas, y el conjunto de éstas constituye el "Derecho Privado"; las relaciones son de carácter socioeconómico, cuando las normas jurídicas las imponen y rigen, su

agrupamiento integra el llamado "Derecho Social". <sup>11</sup>

Como se puede observar, los sujetos de este tipo de relaciones son meros particulares o entidades colectivas, y en los casos en que interviene algún órgano del Estado, como sujeto, no lo hace en su actividad de imperio.

Las relaciones de supraordinación son las que se establecen entre los diferentes órganos del poder o entidades colectivas, y en los casos en que interviene algún órgano del Estado, como sujeto, no lo hace en su actividad de imperio.

Las relaciones de supraordinación son las que se establecen entre los diferentes órganos del poder o gobierno de un Estado o sociedad, normando su actuación de cada uno de ellos; y si esta normación se consagra por el Derecho Positivo, la rama de éste que la instituya configura tanto el Derecho Constitucional como el Derecho Administrativo. <sup>12</sup>

Como se puede observar, los sujetos que intervienen en este tipo de relaciones son órganos del Estado, los cuales se encuentran situados en una posición igualitaria.

Las relaciones de supra a subordinación son las que surgen entre dos entidades colocadas en distinto plano, es decir, entre el Estado como

11. Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, Pág. 164.

12. Idem, Pág. 165.

persona jurídico-política y sus órganos de autoridad, por un lado, y el gobernado, por el otro. <sup>13</sup>

En este tipo de relaciones, el Estado y sus autoridades desempeñan frente al gobernado la actividad soberana o de gobierno, es decir, actos autoritarios que se caracterizan por ser unilaterales, porque su existencia no requiere de la voluntad del particular al que va dirigido o frente al que se realiza; imperativos, ya que se impone contra y sobre la voluntad en contrario del gobernado, quien tiene la obligación de obedecerlo; y coercitivos, ya que en el supuesto de que no se acate por rebeldía u oposición del gobernado, contra quien se pretenda ejecutar, el acto de autoridad puede realizarse utilizando la fuerza pública.

De tal suerte que el acto que provenga de un órgano estatal y que reúna los elementos de unilateralidad, imperatividad y coercitividad, será considerado como "acto de autoridad o de gobierno". Si el acto proviene de un órgano del Estado y le falta cualquiera de los elementos antes mencionados y que se realice frente al gobernado no será de autoridad.

Las relaciones de supra a subordinación están reguladas primordial y fundamentalmente por los preceptos de nuestra Constitución, que establecen el cauce normativo por donde debe desarrollarse la conducta o actividad de los órganos del Estado en ejercicio del poder público o de la función imperativa o de autoridad. <sup>14</sup>

13. Burgos Orihuela, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 165.

14. Idem Pág. 168.

Como ha quedado establecido, las relaciones que se dan entre el Estado y sus órganos con los gobernados, están reguladas por los preceptos constitucionales, lo cual implica que dichos preceptos pueden ser violados en el ejercicio del poder público de la función imperativa o de autoridad - que desarrollan los órganos del Estado en detrimento de los gobernados, pudiendo estos últimos promover el juicio de amparo.

#### 3.1.2.3.1 Concepto de garantía individual.

Es la relación jurídica de supra a subordinación, de donde emana el derecho público subjetivo, que se establece entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos) y que éstos tienen la obligación de respetar la esfera jurídica de derechos de aquél.

Los elementos del concepto de garantía individual son, a saber, - los siguientes: la relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos); el derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado; la obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo; y la previsión y regulación de la relación de supra a subordinación por la Constitución General.<sup>15</sup>

\* 3.1.2.3.2 Concepto de acto de autoridad. Establece el artículo 11 de la Ley de Amparo en vigor, que es autoridad responsable "la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto

15. Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 185.

reclamado".

Por lo tanto, acto de autoridad es toda resolución que emana del órgano del poder público y que está dirigida a la esfera jurídica de los particulares en forma unilateral, imperativa y coercitiva.

Los elementos del acto de autoridad son los que ya hemos mencionado con anterioridad, a saber: la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad.

Para los efectos de la presente tesis, entenderemos por "autoridades" a aquellos órganos estatales de facto o de jure, con facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones generales o particulares, de hecho o jurídicas, o bien produce una alteración o afectación de ellas, de manera imperativa, unilateral y coercitiva. <sup>16</sup>

Para los efectos del amparo, será autoridad federal aquel órgano estatal, de facto o de jure, con facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio conjunto o separado produce la creación, modificación extinción o afectación de situaciones generales o especiales por modo imperativo, unilateral y coercitivo, y cuyas funciones específicas estén expresamente consignadas en la Constitución de la República o en ordenamientos secundarios emanados directamente de preceptos constitucionales que determinen dicha competencia; y se entenderá como autoridad local, para los efectos del amparo, - aquel órgano estatal que, teniendo las mismas características del concepto -

16. Burgos Orihuela, Ignacio, "El Juicio de Amparo" Editorial Porrúa, S.A. México 1981, Pág. 191.

genérico respectivo, no esté dotado, por exclusión, de atribuciones o facultades establecidas en nuestra Carta Magna.

Concluyendo, tenemos los siguientes factores que integran el concepto de "autoridad" a saber :

\* Un órgano del Estado (órganos integrantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial), bien depositado en una persona o funcionario, o bien, implicado en un cuerpo colegiado;

\* La titularidad de facultades de decisión o ejecución, realizables conjunta o separadamente;

\* La unilateralidad, imperatividad y coercitividad en el ejercicio de las facultades de decisión o ejecución; y

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

### 3.2 El Organo de Administración Pública.

3.2.1 Definición. La administración pública es aquélla que se nos ofrece como la dirección y la gestión de los negocios estatales dentro del marco del derecho y las exigencias de la técnica. <sup>17</sup>

17. Carrillo Flores, Antonio. "La Justicia Federal y la Administración Pública" Editorial Porrúa, S.A. México 1973, Pág. 41.

La función administrativa es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales, o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales. <sup>18</sup>

Existen muchas y muy variadas definiciones de Administración Pública.

Merk1, para dar una definición de lo que es la administración pública, nos dice que el concepto de Administración es el resultado de una sustracción, en el que el minuendo lo constituye la suma de las actividades del Estado y el sustraendo la suma de legislación y justicia. La Administración Pública es aquella actividad del Estado, que no Legislación ni Justicia. <sup>19</sup>

3.2.2 Contenido de la Administración Pública. La actividad administrativa del Estado se comprende en dos grupos, a saber :

3.2.2.1 Actividad Administrativa General o Gestión Administrativa, llamada también de Servicios Administrativos. Es la actividad administrativa directa, es decir, aquella que se desenvuelve en la competencia general que le otorga nuestro estatuto supremo al titular del Ejecutivo Federal, en el artículo 89, para ejecutar las leyes y ordenar la realización de los actos, técnicos y materiales que tiendan al bienestar de la colectividad.

18. Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 63.

19. Merk1, Adolfo. "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Nacional, México 1980, Pág. 13.

Este tipo de actividad comprende las siguientes funciones;

3.2.2.1.1 La ejecutiva; es función del Presidente de la República la de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, tal y como lo ordena imperativamente el artículo 89 constitucional en su fracción I.

La función de ejecutar la ley, es, al mismo tiempo, una facultad; - el Presidente de la República es revestido por la ley de un poder para realizarla; como obligación, es una exigencia ineludible, que lo obliga circunscribirse a sus términos. <sup>20</sup>

Ejecutar las leyes tiene dos sentidos: el primero de ellos consiste, en el que el Poder Ejecutivo aplica la norma, mediante la creación de actos administrativos, cuando la hipótesis que la norma prevee se produce en el mundo de la realidad; el segundo de los significados consiste, en que el Poder Ejecutivo o la Administración Pública realice una serie de actividades materiales, técnicas o jurídicas, a fin de que las normas puedan traducirse en actos concretos de administración, es decir, en este último sentido el Presidente de la República, da los medios adecuados para que la ley se ejecute, y estos medios son primordialmente, los reglamentos. <sup>21</sup>

20. Ilustre Nacional Colegio de Abogados de México, Segundo Centenario, "El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo", Editorial Librería de Manuel Porrúa, S.A. México 1962, Pág. 242.
21. Faya Viesca, Jacinto. "Administración Pública Federal", Editorial Porrúa S.A., México 1979, Pág. 44.

Atendiendo el texto del artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, se podrá determinar que la facultad reglamentaria no impide que el Poder Ejecutivo provea a la exacta observancia de leyes que expida el Congreso de la Unión, a través de acuerdos, decretos o resoluciones de carácter - concreto, individualizado y particularizado. Es en este supuesto en donde - se encuentra el dilatado ámbito de competencia constitucional del Presidente de la República, pues el desempeño de las facultades del Estado susceptibles de legislarse por el Congreso de la Unión en los términos que señala la Constitución.

3.2.2.1.2 Las facultades de nombramiento a que se refiere el artículo 89 constitucional en sus fracciones II, III, IV, V, - XVII y XVIII; de remoción a que se refiere la fracción II; de defensa y de - seguridad nacionales a que se refieren las fracciones VI, VII y VIII; en materia diplomática a que se refiere la fracción X y; facultades en relación - con la Justicia; facultades todas que ya he enunciado y explicado cuando me refería a los actos de gobierno que tienen relación con la acción de administrar, pues en estos casos, el Presidente de la República está realizando actos políticos, obrando como órgano político, pues sólo con este carácter puede intervenir en el funcionamiento y en la integración de los poderes públicos, sin olvidar que los actos así realizados son actos administrativos y lo que les da el sello de distinción es que emanan de un órgano que actúa con - su calidad de "político".

Este tipo de actividad no se realiza bajo la forma de servicios - públicos.

3.2.2.2 La Actividad Administrativa que se lleva a cabo bajo la forma de Servicios Públicos.- Es una parte de la acción administrativa, que configura los servicios públicos de acuerdo con las necesidades y requerimientos que dicte el interés general.<sup>22</sup>

Este tipo de actividad comprende a los servicios públicos.

El servicio público constituye actualmente una de las principales actividades de la Administración Pública Federal, por lo que se hace necesario precisar su concepto.

No existe en nuestra Constitución Federal ni en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, definición alguna de lo que es el servicio público; sin embargo, cumpliendo con su objetivo principal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos da una noción de lo que debe de entenderse como tal.

3.2.2.2.1 Noción de lo que debe de entenderse por servicio público, de acuerdo a nuestro máximo tribunal: "El Estado, para dar satisfacción en forma regular y continua, a ciertas categorías de necesidades de interés general, puede determinar qué actividades deben ser consideradas como un servicio público y establecer, desde luego, un régimen jurídico especial que tenga por objeto facilitar el que se satisfagan rápida y cumplidamente las necesidades que determinen la declaración del servicio público. El Estado puede prestar directamente el servicio o bien darlo en concesión, - que se otorgue a particulares o empresas, pero en ambos casos es indispensable

22. Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Tomo I Pág. 111.

que mediante el Poder Legislativo se haga la declaración respectiva y se reglamente el servicio." 23

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal al referirse a los servicios públicos, determina en su artículo 23º lo siguiente ;

"Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público". 24

Tomando en consideración la noción de servicio público a que se refiere la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la definición de la ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se define al servicio público de la siguiente manera.

SERVICIO PUBLICO, es un servicio técnico, prestado al público en forma regular y continua por una organización del Estado, en forma directa (Administración Pública Centralizada y Descentralizada), o bien en forma indirecta (Concesión Administrativa), para satisfacer necesidades colectivas.

3.2.2.2 Elementos que integran la definición de servicio público. Los elementos que constituyen la definición son, a saber, los siguientes :

23. Apéndice de Jurisprudencia. 1917-1975. Jurisprudencia del pleno, Primera Parte. Jurisprudencia 6, Pág. 18.
24. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Editorial Porrúa, S. A., México 1982, Pág. 46.

1° Es un servicio técnico, lo cual quiere decir que es un servicio especializado, sujeto a reglas y requisitos;

2° Es prestado en forma regular y continua, que significa que no puede prestarse el servicio temporalmente, sino que debe ser en forma permanente;

3° Es prestado el servicio, por el Estado, cuando la actividad en que éste se traduzca, se impute constitucionalmente o legalmente, a través de sus organizaciones, en forma directa o bien en forma indirecta. En forma directa lo presta el propio Estado por medio de alguna o algunas Secretarías de Estado o Departamento Administrativo, o bien, creando organismos descentralizados. En forma indirecta, lo que significa que una actividad que le corresponde por mandato constitucional o legal al Estado, éste puede concesionarla a los particulares, sujeta a un régimen jurídico especial por parte del Estado.

4° Para satisfacer necesidades colectivas, es decir, el principal objetivo del servicio público es satisfacer exigencias de interés social y nunca de interés particular.

3.2.2.2.3 Diferencia entre servicio público y servicio al público.

El servicio público como apuntamos con antelación, es aquel servicio técnico prestado al público en forma regular y continua por una organización del Estado, ya sea en forma directa o bien, en forma indirecta, para satisfacer necesidades de interés general.

De la definición se infiere que para considerar a una actividad como servicio público, se requiere que su desempeño se impute constitucional o legalmente al Estado, es decir, que éste realice el servicio en forma directa o en forma indirecta.

Al contrario, cuando la realización de una actividad no corresponde ni constitucional ni legalmente al Estado, sino que dicha actividad puede ser prestada por los particulares, tal función no configura un servicio público en sentido estricto, aunque satisfaga necesidades de interés general, y en este supuesto nos encontramos en el caso de un servicio al público.

Concluyendo, se está en presencia del servicio público, cuando la actividad en que éste se traduzca, se le impute constitucional o legalmente - al Estado para satisfacer en forma regular y continua necesidades colectivas; por el contrario, se estará ante un servicio al público, cuando la actividad de que se trate no se le atribuya ni por nuestro estatuto supremo ni por la ley al Estado, teniendo los particulares de acuerdo al ejercicio de libertad de trabajo consagrada en el artículo 5º constitucional, el derecho de realizaria, cumpliendo con los requisitos que establezcan los ordenamientos legales para tal efecto.

Se pueden resumir las actividades del Poder Ejecutivo Federal, diciendo: primera, le corresponde realizar los actos de alta dirección y de - impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo de acuerdo con ciertos programas que tiendan a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico o, - en general, de orden social, función que cumple por medio de uno de sus órga- nos, llamado Gobierno; y la segunda, es la de ejecutar las leyes, organizar -

y atender los servicios públicos y los fines destinados a la satisfacción de necesidades colectivas, función que cumple por medio del otro de sus órganos, denominado Administración Pública.

Tomamos en consideración que entre las diversas actividades que desempeña el Ejecutivo Federal, se encuentran dos de suma importancia, y que son : actos de gobierno o de autoridad y servicios públicos.

#### 4. Prestadores de Servicios Públicos.

El servicio público hoy en día, constituye una de las partes medulares de la administración pública mexicana, de ahí la importancia que tiene determinar qué servicios públicos presta el Estado.

Las formas que reviste el servicio público para cumplir con sus fines se desarrolla a través de la Administración Pública Centralizada y Descenralizada, Empresas de Participación Estatal, o bien por medio de la concesión administrativa otorgada a particulares.

4.1 La Administración Pública Federal. Formas a través de las cuales presta Servicios Públicos.

4.1.1 La centralización administrativa. Existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración. <sup>25</sup>

25. Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 165.

La centralización administrativa está compuesta por los siguientes órganos :

Secretaría de Gobernación;  
Secretaría de Relaciones Exteriores;  
Secretaría de la Defensa Nacional;  
Secretaría de Marina;  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;  
Secretaría de Programación y Presupuesto;  
Secretaría de la Contraloría General de la Federación;  
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;  
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;  
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;  
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;  
Secretaría de Educación Pública;  
Secretaría de Salubridad y Asistencia;  
Secretaría de Trabajo y Previsión Social;  
Secretaría de la Reforma Agraria;  
Secretaría de Turismo;  
Secretaría de Pesca;  
Departamento del Distrito Federal;

Procuraduría General de la República; y

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Estos órganos son los que de manera directa utiliza el Poder Ejecutivo Federal para cumplir con la tarea de administrar, entre las cuales se encuentran los servicios públicos.

4.1.2 La desconcentración administrativa. Es aquella forma de organización administrativa que consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de decisión.<sup>26</sup>

4.1.3 La descentralización administrativa. Es la forma de organización administrativa, en virtud de la cual se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.<sup>27</sup>

Una vez que se ha precisado cuáles son las formas a través de las cuales la Administración Pública Federal presta servicios públicos, se hace necesario establecer qué o cuáles son los servicios públicos que por mandato constitucional presta el Estado.

#### 4.2 Servicios Públicos Prestados Exclusivamente por el Estado.

26. Praga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 165.

27. Idem.

Estos servicios públicos son los siguientes :

4.2.1 El petróleo y los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos. Servicio que presta el organismo descentralizado denominado Petróleos Mexicanos.

4.2.2 Minerales radiactivos. Actividad que desarrolla el Estado por conducto del organismo descentralizado llamado Uranio Mexicano.

4.2.3 Energía eléctrica. Servicio que presta el Estado, a través de dos organismos: Comisión Federal de Electricidad y Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.

4.2.4 Energía nuclear. Actividad que desarrolla el Estado, por conducto del organismo descentralizado denominado Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.

4.2.5 Correos. Servicio público federal, encargado del recibo, transporte y entrega de la correspondencia, así como del desempeño de los demás servicios autorizados por la ley. (Artículo 421 de la ley de Vías Generales de Comunicación). Actividad que presta el Estado a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por conducto de la Dirección General de Correos.

4.2.6 Telégrafos. Actividad que consiste en la transmisión de mensajes a larga distancia mediante los impulsos eléctricos que circulan por un hilo metálico; prestada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por medio de la Dirección General de Telégrafos Nacionales. (Artículo 11 de -

la Ley de Vías Generales de Comunicación).

4.2.7 Radiotelegrafía. Consistente en la transmisión de señales mediante ondas hertzianas. Esta actividad es desarrollada por la Secretaría de Comunicaciones mediante la Dirección General de Telecomunicaciones.

4.2.8 Acuñación de moneda. Actividad que consiste en la elaboración de monedas, con el poder liberatorio limitado y con las denominaciones determinadas, que fije el Banco de México a través de la Casa de Moneda.

4.2.9 Emisión de billetes. Actividad que tiene por objeto la elaboración de billetes, con el poder liberatorio ilimitado y con las denominaciones determinadas que fije el Banco de México, servicio que realiza el mismo banco.

4.2.10 La Banca. Servicio público de crédito, que se desarrolla bajo la forma de organismos descentralizados que se constituyen en sociedades mercantiles, principalmente en sociedades anónimas. \*

4.2.11 Teléfonos. Actividad que consiste en la reproducción a lo lejos, de la palabra o de cualquier sonido. Servicio que lleva a cabo la Empresa de Participación Estatal, llamada Teléfonos de México, S.A.

4.2.12 Comunicación Vía Satélite. Servicio que presta directamente el Estado por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

\* El Servicio Público de la Banca, como es sabido, era prestado hasta antes del día 1° de septiembre de 1982, por los particulares a través de la concesión administrativa. Hoy en día, la Banca constituye un monopolio del Estado, y que de acuerdo a la reforma del artículo 28 constitucional, no puede ser concesionado. Diario Oficial de la Federación del día 3 de febrero de 1983.

4.2.13 Ferrocarriles. Servicio público que desarrolla el Estado a través del organismo descentralizado, Ferrocarriles Nacionales de México, S.A.

Estos son los servicios públicos que por mandato constitucional le corresponde en forma exclusiva realizar al Estado.

No se puede negar la importancia que tienen los organismos descentralizados en la vida de nuestro país, ya que como bien es sabido, el Estado los crea por razones puramente técnicas, pero sin embargo, existen algunos de estos organismos, que por estar facultados por su ley orgánica, emiten resoluciones que tienen todas las características de un acto de autoridad, es decir, unilaterales, imperativos y coercitivos, y que afectan la esfera jurídica de los gobernados y sin que contra dichas resoluciones, tenga el particular medio de defensa alguno, salvo casos de excepción que en su momento oportuno trataré.

Por esta razón, en el capítulo siguiente me ocuparé de dar un bosquejo general de los organismos descentralizados y la razón fundamental, por la cual no procede el Juicio de Amparo en contra de las resoluciones que emiten.

## CAPITULO II

### LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

## 1. Aspectos Generales.

Debido a la inmensa actividad que entraña la función administrativa, surge la necesidad de crear formas de organización administrativa distintas de la centralizada y desconcentrada; dando lugar a la descentralización administrativa.

Como quedó establecido en el capítulo anterior, la descentralización administrativa es aquella que tiene lugar cuando se confía la realización de alguna actividad (principalmente cuestiones técnicas) a organizaciones que guardan con el poder central una relación distinta a la de jerarquía.

Entre las actividades que confía la administración central a los órganos descentralizados, se encuentran las facultades de consulta, decisión y de ejecución; dando origen a los tipos de descentralización y que son, a saber; por región, por servicio y por colaboración, y que en el capítulo siguiente me ocuparé de ellos.

## 2. Tipos de Descentralización.

La característica fundamental de la descentralización administrativa radica en que los funcionarios y empleados que la integran gozan de autonomía orgánica y no están sometidos al poder central, ejerciendo éste sobre aquellos, únicamente facultades de control y vigilancia.

### 2.1 La descentralización territorial o por región.

La define el maestro Gabino Fraga, diciendo que es aquella que consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada

a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.<sup>28</sup>

La descentralización por región es una forma de organización mixta, es decir, es tanto administrativa como política, que organiza a una entidad autónoma, como lo es el municipio.

Por lo tanto la forma característica de la descentralización por región, es de acuerdo a nuestra carta política suprema : el municipio.

El municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinado.<sup>29</sup>

De acuerdo al artículo 115 constitucional, el órgano supremo del municipio lo constituye el ayuntamiento.

El ayuntamiento está constituido por el presidente municipal o alcalde, regidores, síndicos y órganos consultivos y de colaboración; es un organismo con facultades no sólo de consulta, sino primordialmente de decisión.

El presidente municipal es el órgano ejecutivo, por medio del cual se cumple con las decisiones tomadas por el ayuntamiento.

28. Praga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 204.

29. Idem. Pág. 206.

Siguiendo la línea que marca nuestra Constitución General, el municipio tiene las siguientes facultades :

- a) Facultades para administrar los intereses locales del municipio, como son los servicios públicos y en materia de asentamientos humanos;
- b) Facultades para el manejo de la hacienda municipal; y
- c) Facultades del ayuntamiento como primera autoridad política del lugar; ya que es el encargado de mantener el orden dentro de su jurisdicción; formula los reglamentos de gobierno y de las actividades en general, como son las comerciales, industriales, culturales, de educación, de salubridad entre otras y vigilar su cumplimiento.

## 2.2 La descentralización por servicio.

La descentralización administrativa por servicio no obedece a cuestiones políticas como sucede con la descentralización por región, cuya representación es el municipio; sino que se debe fundamentalmente a razones de carácter técnico, financiero y funcional.

2.2.1 Definición. "Es una forma de organización administrativa, por medio de la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada de sus fines específicos y especializados para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos." <sup>30</sup>

30. Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Tomo I, Pág. 607.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 45 establece que son considerados como organismos descentralizados, - las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.\*

### 2.2.2 Características del organismo descentralizado por Servicio.

2.2.2.1 Es una persona moral \*\* con personalidad jurídica propia, creada por una ley del Congreso de la Unión, o bien, por decreto del Ejecutivo, con lo que se determina que no es un órgano del Estado.

2.2.2.2 Realiza actividades que le competen al Estado, es decir, su objetivo o fin es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y para fines de asistencia o - seguridad social. 31

2.2.2.3 Tiene patrimonio propio y se constituye total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descen -

\* Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Libros Económicos, México 1982, Pág. 60

\*\* El Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 25 fracción II le da a los organismos descentralizados la calidad de Personas morales.

31. Ley para el control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos descentralizados y empresas de participación Estatal fracción II artículo 2°.

tralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico.<sup>32</sup>

2.2.2.4. Tienen autonomía, tanto orgánica (es relativa porque dependen en cierta forma del Ejecutivo Federal) como técnica, ya que no se encuentran sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera, ya que le son aplicables a los servicios centralizados.

2.2.2.5. Las facultades que ejerce el poder central sobre los actos que son atribuidos a los organismos descentralizados, son los de control y vigilancia; ya que al transferir poderes de decisión se establece una relación administrativa que no es la de jerarquía.

### 2.3 La descentralización por colaboración.

Entre las facultades que descarga la administración central encomendándoselas a organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma administración se encuentran las de consulta, decisión y ejecución.

2.3.1. Definición. La descentralización por colaboración es aquella actividad que se impone o autoriza a organizaciones privadas, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.

Dicho de otra manera, la descentralización por colaboración cons-

32. Ley para el control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos - Descentralizados y empresas de participación Estatal fracción artículo 2°.

tituye una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

**2.3.2 Diferencia entre la descentralización por colaboración y la descentralización territorial y de la descentralización por servicio.**

Como se estableció con anterioridad, en la descentralización por región y por servicio, la actividad pública que desarrollan, la realizan en nombre y en interés del propio Estado.

Para poder determinar con precisión cuál es la diferencia que existe entre la descentralización por colaboración con los otros dos tipos de descentralización, es necesario establecer sus elementos.

Dos son los elementos que caracterizan a la descentralización por colaboración y la diferencian de las otras dos formas de descentralización, a saber : 1°. el ejercicio de la función pública se desarrolla en interés del Estado, y; 2°. el ejercicio de la función administrativa se lleva a cabo en nombre propio de la organización privada.

De lo expuesto con anterioridad, se concluyen las siguientes diferencias :

**2.3.2.1 Tanto en la descentralización por región como en la descentralización por servicio, la actividad pública que se les encomienda, se realiza en nombre y en interés del Estado.**

**2.3.2.2 En la descentralización por colaboración, el ejercicio de la función administrativa se desarrolla en interés del Estado pero en nombre propio de la organización privada.**

2.3.2.3 Tanto la descentralización por servicio como la territorial, forman parte integrante de la organización administrativa.

2.3.2.4 La descentralización por colaboración no forma parte de la organización administrativa.

2.3.3 Clasificación de las organizaciones privadas que integran la descentralización por colaboración.

Tomando en consideración la función administrativa que se les encomienda, dichas organizaciones se pueden clasificar en tres grupos, a saber:

2.3.3.1 Organizaciones privadas que realizan la función consultiva o de preparación; entre las cuales tenemos a las Cámaras de Comercio e Industria y las Asociaciones Agrícolas.

2.3.3.2 Instituciones privadas que colaboran en la ejecución de la función administrativa; tales como los contratantes en los contratos administrativos, las empresas concesionarias, y los establecimientos incorporados de enseñanza.

2.3.3.3 Organizaciones que colaboran con las funciones de decisión y ejecución; tales como los comisarios ejidales a que se refieren los artículos 37 y 38 de la Ley de Reforma Agraria.

2.3.4 Caracteres generales de la descentralización por colaboración en el ejercicio de la función administrativa.

2.3.4.1 El primer elemento fundamental y característico

de la descentralización por colaboración, lo constituye la autorización del poder público.

La autorización es la condición necesaria para que se considere a las instituciones que integran este tipo de descentralización, investidas de las facultades excepcionales que implican su colaboración a la función administrativa.<sup>33</sup>

En otras palabras, la autorización es un acto unilateral de la administración pública, el cual se otorga en relación a los servicios públicos, y por medio de ella la autoridad administrativa faculta a una persona privada o pública, para realizar un acto administrativo como ejercicio de un poder jurídico o un derecho preexistente, al comprobarse que se han satisfecho los requisitos legales para el ejercicio de un derecho.<sup>34</sup>

2.3.4.2 El segundo elemento fundamental en la descentralización por colaboración, lo constituye la facultad de vigilancia y control que se reserva el poder central respecto de las instituciones colaboradoras.

La facultad de vigilancia y de control implica el poder de la administración central para retirar la autorización de vigilar la selección del personal y de comprobar de una manera continua el funcionamiento de las organizaciones colaboradoras.

Tratándose de las instituciones asociadas como en el caso de los comisarios ejidales en el ejercicio de la facultad de decisión y ejecución la facultad de vigilancia y control que ejerce la administración central no

33. Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 230.

34. Sarra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Tomo I, Pág. 236.

sólo comprende el retiro de la autorización, selección del personal y vigilancia de gestión, sino que faculta a la autoridad para revisar los actos - del organismo colaborador.<sup>35</sup>

Expuestos de una manera general los tipos de descentralización, a continuación determinaré las razones fundamentales por las cuales los organismos descentralizados no son considerados como autoridades.

3. Razones fundamentales por las cuales los organismos descentralizados, no son autoridades.

El concepto de autoridad, en nuestra legislación, tiene un doble significado: en el primer sentido equivale a poder de imperio, potestad soberana o actividad, es decir, en esta primera acepción el concepto de autoridad constituye uno de los elementos que integran la naturaleza del Estado; en su segundo sentido por autoridad se entiende, aquel órgano del Estado, - esto es, aquel órgano investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas - dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa.<sup>36</sup>

Relacionado con el concepto de autoridad, se encuentra el acto - de autoridad, el cual, que se estableció en el capítulo primero del presente trabajo, es toda resolución que emana del órgano del poder público y que

35. Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 232.

36. Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit. "El Juicio de Amparo", Pág. 190.

está dirigida a la esfera jurídica de los particulares en forma imperativa, unilateral y coercitiva.

Para los efectos de este capítulo, tomaremos como punto de partida el concepto de autoridad en su segunda acepción.

3.1 Elementos de diferenciación entre la Autoridad como órgano del poder público y los organismos descentralizados.

3.1.1 Elementos que reviste el órgano centralizado.

3.1.1.1 La autoridad como órgano del poder público carece de personalidad jurídica propia, es decir, la función administrativa que desarrolla, la realiza en nombre y representación del Estado.

3.1.1.2 En la centralización administrativa los órganos superiores tienen control sobre los órganos inferiores, esto es, ejercen la facultad de dirección y de un poder disciplinario.

3.1.1.3 El órgano central carece de patrimonio propio, es decir, no tiene una esfera patrimonial distinta de la que le corresponde a la entidad estatal, sino que es la misma.

3.1.2 Elementos que revisten los organismos descentralizados.

3.1.2.1 Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado, y es creada por una ley del Congreso de la Unión o por un decreto del Ejecutivo Federal y la actividad que realiza es normalmente una función técnica.

3.1.2.2 Los organismos descentralizados tienen autonomía tanto orgánica como técnica y la administración central sólo ejerce sobre éstos las facultades de vigilancia y control, más de jerarquía.

3.1.2.3 El organismo descentralizado, además de tener patrimonio propio, esto es, la facultad para manejar por sí mismo sus ingresos y egresos y bienes o derechos respecto de los cuales se comporta como propietario o poseedor, tiene autonomía presupuestal, y ésta puede ser total o parcial.

De lo expuesto con anterioridad se concluye que los organismos descentralizados, por no ser órganos del Estado, no son considerados como autoridades.

### 3.2 Procedencia del Juicio de Amparo.

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 103 constitucional, el amparo sólo procede contra leyes o actos de autoridad.

En virtud de que los organismos descentralizados no son autoridades, es improcedente el Juicio de garantías en contra de sus determinaciones.

Aunque si bien es cierto que los organismos descentralizados son creados por decreto del Ejecutivo o por Ley del Congreso de la Unión, y por razones puramente técnicas, sin embargo algunos de estos organismos, por estar facultado por su ley orgánica emiten resoluciones que revisten todas las características de un acto de autoridad, es decir, van dirigidas a la esfera jurídica de los particulares en forma unilateral, imperativa y coercitiva, y sin que en casos de excepción, los particulares tengan medio de defensa alguno.

Por lo que en el capítulo siguiente me ocuparé de los medios de -  
defensa que tienen los particulares en contra de las resoluciones que emiten  
los órganos del poder público y de los medios legales de defensa que dispo -  
nen, si es que existen, en contra de las resoluciones que emiten en forma -  
unilateral, imperativa y coercitiva de los organismos descentralizados.

**C A P I T U L O   I I I**

**DEFENSAS JURIDICAS DEL PARTICULAR ANTE**

**ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

## 1. Aspectos Generales.

Es indudable que el ejercicio de la función administrativa se desarrolla dentro de los límites del derecho objetivo, puesto que se trata de una actividad que pertenece al Poder Público.

La Administración Pública dentro del ámbito de competencia que la ley le otorga, debe cumplir con la función que se le encomienda, pero siempre respetando la esfera jurídica de los gobernados, es decir, la Administración queda sujeta al principio de legalidad.

Si bien es cierto que los administrados tienen obligaciones frente a la Administración Pública, tales como: obligaciones cívicas, obligaciones tributarias entre otras, también es cierto que tienen derechos; que cuando estos derechos, están tutelados por la Ley, adquieren el carácter de derechos públicos subjetivos.

Dicho en otras palabras, frente a las obligaciones que tienen los administrados con la Administración Pública, se encuentran paralelamente los derechos, y cuando estos están tutelados por el derecho público, adquieren el rango de derechos públicos subjetivos.

"El Derecho Público Subjetivo es aquél en que el sujeto pasivo de la relación, en la que como elemento activo interviene el derecho de un particular, es el Estado. Es decir, el derecho público subjetivo existe cuando el derecho objetivo protege el interés de una persona jurídica particular frente al interés colectivo que el Estado representa, mediante el po -

der conferido a la voluntad de aquella persona o de la que conforme a la ley la sustituya, para lograr que el Estado emita un acto de tutela de aquel interés, o para obtener la eliminación del acto estatal ya emitido, incompatible con la situación favorable al titular del derecho"<sup>37</sup>

La esencia misma del derecho público subjetivo, radica en el poder de exigir, al cual le da fuerza el derecho objetivo.

El Derecho Público Subjetivo está integrado por los siguientes elementos; el poder de exigir del Poder Público una prestación y que haya una obligación correlativa de ceder a la exigencia que tiene el titular de poder de exigir.

Los derechos subjetivos se pueden clasificar en atención a la naturaleza del acto jurídico de donde derivan, o bien, en razón de su contenido, es decir, tomando en cuenta lo que por medio de ellos puede ser exigido.

Los derechos subjetivos se clasifican de acuerdo a la naturaleza del acto jurídico de donde derivan, en : derechos públicos subjetivos, es decir, el acto jurídico que le dió origen es de derecho público y uno de los sujetos de la relación es el Estado; y en derechos privados subjetivos, cuando el acto de donde derivan es de derecho privado, aunque el Estado sea sujeto de la relación.

37. Carrillo Flores, Antonio, "La Justicia Federal y la Administración Pública" Editorial Porrúa, S.A. México, 1973, Pág. 69.

Los derechos subjetivos se clasifican, en razón de su contenido, en : derechos de libertad, cuyo contenido es fundamentalmente negativo, se traduce en la posibilidad de exigir al Estado y a sus autoridades una abstención; derechos sociales, en virtud de los cuales se reciben del Estado prestaciones o beneficios creados a favor de clases sociales que se encuentran en condiciones desfavorables en la lucha económica y que protegen y dan seguridad al individuo en sus relaciones de trabajo y en su situación económica, física, intelectual y moral; derechos políticos, que son poderes de los individuos, en su carácter de miembros del Estado, con una calidad especial, la de ciudadanos, para intervenir en las funciones públicas o para participar en la formación de la voluntad del Estado, bien sea contribuyendo a la creación de los órganos de ésta, bien fungiendo como titulares de dichos órganos, y los derechos administrativos, que son aquellos que tienen un contenido positivo, consisten en el poder de exigir del Estado las prestaciones establecidas por la ley. <sup>38</sup>

De esta última clasificación nos interesa de manera especial la subdivisión de los derechos administrativos, pues dentro de estos, quedan comprendidos los derechos de los particulares frente a la Administración Pública.

Los derechos de los gobernados frente a la Administración Pública se clasifican en tres grupos, a saber :

38. Praga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 420.

1° Derechos de los particulares al funcionamiento de la Administración pública y a las prestaciones de los servicios administrativos;

2° Derechos de los particulares a la legalidad de los actos de la administración; y

3° Derechos de los particulares a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.

De esta clasificación, es de vital importancia para nuestro estudio, la que corresponde al grupo de los derechos que tienen los particulares a la legalidad de los actos de la Administración Pública.

Estos derechos que tienen los administrados a la legalidad de los actos de la administración, consisten en el poder que tienen los particulares de exigir al Poder Público, que se sujete en el ejercicio de sus funciones a las normas establecidas al efecto, es decir, la Administración Pública no puede hacer otra cosa, sino únicamente lo que la ley permite.

El derecho a la legalidad implica una serie de derechos, como lo son; el derecho a la competencia, al derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley.

Este derecho a la legalidad de encuentra establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales, preceptos que consagran las garantías de se-

guridad jurídica, mismas a que me referiré en el capítulo siguiente, debido a la gran importancia que tienen para el presente trabajo.

En nuestra legislación existen medios legales de defensa a favor de los gobernados, para proteger esa serie de derechos que implica el derecho a la legalidad, para que en caso de que la Administración Pública viole dichos derechos, el particular lesionado pueda obtener la debida reparación.

Se pueden clasificar en tres grandes grupos las defensas de los particulares en contra de actos de la Administración Pública, que son a saber :

- 1° Los recursos administrativos
- 2° Los recursos contenciosos; y
- 3° La máxima defensa con que cuentan los gobernados: el Juicio de Amparo.

A continuación estudiaremos cada uno de estos medios de defensa - en forma detallada, pues su importancia así lo amerita.

## 2. El Recurso Administrativo como defensa Jurídica de los Particulares.

El principio de legalidad ordena que la actividad de la Administración Pública se produzca conforme a derecho. Con el fin de mantener la juricidad de los actos de la administración, el derecho prevee diversos mecanismos de fiscalización que constituye el régimen legal de la justicia administrativa.

"La Justicia Administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos." <sup>39</sup>

Entre esos medios de control figuran los llamados recursos administrativos.

Los recursos administrativos empiezan a tener relevancia jurídica en nuestro país a partir del año de 1929, en que nuestro máximo tribunal de justicia sienta tesis jurisprudencial, en el sentido de que la procedencia del Juicio de Amparo en materia administrativa, está condicionada al agotamiento de los recursos o medios de defensa con que el particular afectado cuente para impugnar alguna resolución administrativa que lo agravie.

En nuestra legislación existen medios de defensa destinados a satisfacer el interés particular, de tal manera que la autoridad ante la cual

39. Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 517.

se hacen valer, está legalmente obligada a intervenir y a examinar la legalidad o su oportunidad del acto de que el particular se queje.

Estos medios de defensa de que dispone el particular se pueden clasificar en dos grupos, que son :

1° Los recursos administrativos; y

2° Los recursos contenciosos.

Por razones de orden, trataré primero lo relativo a los recursos administrativos, y posteriormente lo relacionado con lo contencioso-administrativo.

2.1 Definición. El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad. <sup>40</sup>

## 2.2 Elementos del Recurso Administrativo.

La sala administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una tesis jurisprudencial, estableciendo que los elementos característicos del recurso son : la existencia de una resolución que afec

40. Sarza Rojas, Andrés. Ob. cit. Pág. 493.

te un derecho; la determinación por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interpone esté obligada a responder.

Los elementos característicos del recurso administrativo son los siguientes :

- 1° La existencia de una resolución administrativa que afecta un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.
- 2° La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes deba presentarse.
- 3° La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.
- 4° Los requisitos de forma y elementos que deben de incluirse en el escrito de interposición del recurso.
- 5° La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, expresión de agravios, etc.
- 6° La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo del asunto. <sup>41</sup>

41. Praga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 440.

Una vez que se han determinado los elementos del recurso administrativo, es conveniente saber, cuales son los recursos que existen en nuestro sistema jurídico.

### 2.3 Tipos de Recursos Administrativos.

Los recursos administrativos que existen en nuestra legislación son los siguientes :

2.3.1 Recursos ordinarios. Son aquellos que se interponen ante la misma autoridad que emitió el acto recurrido. El ejercicio de estos recursos agota la vía administrativa y abre el procedimiento judicial, o bien, al procedimiento contencioso-administrativo.

2.3.2 Recursos ordinarios. Que se interponen ante la autoridad jerárquica de la que dictó el acto o la resolución que recurre el particular.

2.3.3 Recursos especiales, también llamados contenciosos. Son aquellos que se interponen ante un organismo distinto de la autoridad que dictó el acto, o bien, la jerárquica superior que lo revisa. <sup>42</sup>

En nuestra legislación existe una amplísima gama de recursos administrativos. Cada recurso recibe en nuestras leyes, tratamiento, desarrollo y hasta nombre distinto, a pesar de que en el fondo sean análogos.

42. Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 503.

Así, encontramos, por ejemplo, la ley de expropiación que concede el recurso de revocación en contra de la declaratoria respectiva; la ley de invención y marcas que establece el recurso de revisión contra resoluciones que se emitan con apoyo en ese mismo ordenamiento legal; la ley federal de aguas que contempla los recursos de inconformidad y de revisión, el primero se interpone contra resoluciones que determinen sanciones administrativas y el segundo en todos los demás casos, pero se denominará recurso de reconsideración cuando se haga valer contra resoluciones dictadas por el propio Secretario de Recursos Hidráulicos.

El recurso administrativo puede concretarse al examen de la legalidad de la decisión impugnada, o bien, al estudio de su oportunidad.

Se entiende por examen de oportunidad la estimación de la conveniencia del acto, en función del interés público, tal como lo aprecie la Administración Pública a través del órgano revisor; se entiende por examen de legalidad, sólo el estudio de si la decisión se ajustó a los preceptos que el derecho objetivo establece.<sup>43</sup>

El recurso administrativo se desenvuelve en el marco propio de la Administración Pública, que desemboca en un acto administrativo. Dicho en otras palabras, los recursos administrativos son una forma especial de impugnación de los actos administrativos que resuelve una de las partes : La Administración Pública.

43. Carrillo Flores, Antonio. Ob. Cit. Pág. 110.

Es necesario precisar que no toda impugnación de un particular tiene el carácter de recurso administrativo. La diferencia radica en que el recurso administrativo es resuelto por la propia Administración Pública y desemboca en un acto administrativo; por otra parte, encontramos la impugnación procesal, es decir, el recurso contencioso, en el cual la administración es parte frente al particular y existe una autoridad distinta de la Administración Pública que decide la controversia, o sea, un juez de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, que desemboca, ya no en un acto administrativo como sucede en el recurso administrativo, sino en un acto jurisdiccional, como lo es la sentencia.

Paralelamente al control administrativo de la actividad de la Administración Pública, existe el control jurisdiccional. Este sistema de control jurisdiccional se ejerce a través de tribunales administrativos, del cual me ocuparé en las siguientes páginas.

3. Medios Ordinarios de defensa de que disponen los particulares contra Actos de la Administración Pública.

Debido a que los recursos administrativos son insuficientes para garantizar los derechos de los particulares, ya que la Administración Pública juega el papel de juez y parte, y sobre todo por la uniformidad de criterios que existe entre la autoridad que emite el acto que se recurre y la que lo revisa, se hace indispensable establecer un sistema de control jurisdiccional, donde la Administración Pública sea parte con el particular y exista una autoridad, en este caso un juez, distinto de la administración, que decida la controversia planteada.

En relación con el sistema de control jurisdiccional, Merkl nos dice : "representa el medio técnico-jurídico con el cual sometemos la actividad de órganos independientes, ofreciendo así ocasión para eliminar del acto administrativo aquellos influjos que han podido actuar sobre el mismo - perturbadoramente, en virtud de la dependencia jurídica y política de los - funcionarios administrativos." 44

El establecimiento de Tribunales de lo contencioso-administrativo, fue posible debido a la reforma que sufrió el artículo 104 fracción I el 28 de Octubre de 1968; con excepción del Tribunal Fiscal de la Federación que fue creado por la ley de justicia fiscal en el año de 1936, que en su párrafo segundo literalmente establece :

44. Merkl, Adolfo. Ob. Cit. Pág. 472.

"Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Gracias a esta reforma se creó el Tribunal de lo contencioso-administrativo del Distrito Federal en el año de 1970.

3.1 Definición. "Lo contencioso-administrativo es, estrictamente, la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella".<sup>45</sup>

El contencioso-administrativo puede ser analizado desde dos puntos de vista: el formal y el material.

Desde el punto de vista formal, el contencioso-administrativo se define en razón de los órganos competentes para resolver la controversia que provoca la Administración Pública; estos órganos competentes son los tribunales administrativos.

El contencioso-administrativo desde el punto de vista material, se da cuando existe un litigio entre el particular afectado en sus derechos y la Administración Pública, con motivo de un acto administrativo.<sup>46</sup>

45. Carrillo Flores, Antonio. Ob. Cit. Pág. 141.

46. Praga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 448.

Al momento de tratar lo relativo a la justicia administrativa, quedó establecido que entre los medios de control de legalidad de los actos de la Administración Pública se encontraban los recursos administrativos; pero la justicia administrativa también se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente una acción administrativa, pero no se desarrolla por órganos directos de la Administración Pública activa, sino por órgano que frente a la administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces, como tribunales.

Debe quedar claro que el órgano competente para resolver la controversia que suscite entre el particular afectado y la Administración Pública, es un tribunal administrativo.

Los tribunales administrativos más conocidos en nuestro sistema jurídico son: el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.

El acto que da origen al nacimiento de lo contencioso-administrativo debe ser, y de hecho lo es, un acto administrativo.

3.2 Caracteres que tiene el Acto Administrativo Generador de la contienda en lo Contencioso-Administrativo.

1º El acto administrativo debe ser definitivo, es decir, que ya

se haya agotado la vía administrativa y que la última autoridad administrativa haya dictado su resolución.

2° El acto administrativo debe ser dictado por la autoridad administrativa en uso de una facultad fundada en la ley expresamente, mas no en una facultad discrecional.

3° El acto administrativo puede ser un acto jurídico o un acto material y los efectos de la contención habrán de variar según se trate de uno u otro acto.

4° Al lado de la Administración Pública, se encuentra el particular que resulta lesionado por el acto administrativo, constituyéndose así, - como la otra parte de la controversia.

Lo característico de lo contencioso-administrativo radica en que "es un proceso administrativo promovido por los administrados o la Administración Pública y contra actos de esta última ante órganos jurisdiccionales, teniendo como finalidad mantener intactas y sanas las relaciones jurídicas administrativas, así como lograr su desarrollo. Es decir, es tanto una defensa de los derechos de los particulares como un control jurisdiccional de los actos administrativos". 48

48. Nava Negrete, Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo", Edit. Porrúa, S.A., México 1959, Pág. 116.

Tanto las resoluciones que emiten las autoridades administrativas al momento de resolver un recurso administrativo, como las sentencias que dictan los tribunales administrativos al decidir una controversia, desembo- can en el Juicio de Garantfas.

#### 4. El Juicio de Amparo.

Debido a la extensión actual de los artículos 14 y 16 constitucionales, el denominador común que se halla en el Juicio de Amparo es la defensa de la legalidad. El particular encuentra en el juicio de garantías un procedimiento para defender el derecho que tiene a la legalidad de los actos del Poder Público, interesándonos, en este caso, los actos de la Administración Pública.

De acuerdo con el artículo 103 constitucional fracción I denomina que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite con motivo de la violación de las garantías individuales por actos de autoridad o por leyes.

Cuando alguna autoridad administrativa, en el ejercicio de sus funciones, emita un acto de autoridad y la ley de la materia no provea en favor del particular recurso alguno, se podrá interponer el Juicio Constitucional.

Cuando la autoridad administrativa emite un acto que lesione al particular en sus derechos y la ley que rija el acto sí prevea recurso o medio ordinario de defensa a favor del gobernado, será necesario agotar previamente todos los recursos o medios de defensa, para que después se intente el Juicio de Amparo, con las excepciones que la ley o la Jurisprudencia prevean.

Concluyendo, el particular afectado en su esfera jurídica de derecho por un acto de autoridad administrativa, dispone de tres defensas :

recurso administrativo, el recurso contencioso o tambien llamado contencioso-administrativo y la máxima defensa de que disponemos los gobernados; el Juicio de Amparo.

**C A P I T U L O    I V**

**PROCEDENCIA CONSTITUCIONAL DEL JUICIO DE AMPARO  
CONTRA ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS  
DE PARTICIPACION ESTATAL**

1. Análisis del Principio de Legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

La garantía de legalidad consiste, independiente de la seguridad jurídica que entraña, en la obligación que tienen todas las autoridades de ajustarse a los preceptos legales que norman sus actividades y a las atribuciones que la ley les confiere, al expedir cualquier orden o mandato que afecte a un particular en su persona o en sus derechos, es decir, la garantía de legalidad requiere substancialmente que las autoridades se atengan precisamente a la ley, en sus procedimientos y en sus decisiones que de cualquier modo se refieran a las personas o a sus derechos.

En el capítulo anterior quedó establecido que el principio de legalidad ordena que el poder público, en el ejercicio de sus funciones, sólo puede hacer lo que la ley le permite.

Son los artículos 14 y 16 constitucionales los que consagran el principio de legalidad. Estos preceptos legales se encuentran dentro de las garantías de seguridad jurídica.

"Las garantías de seguridad jurídica implican, el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse a una cierta actividad estatal autoritaria, para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el sumum de sus derechos subjetivos". 49

49. Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 518.

Se deduce, por lo tanto, que todo acto de autoridad, para que afecte válidamente la esfera jurídica de los gobernados, debe cumplir con los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias que la ley ordena.

Ahora bien, el principio de legalidad implica, como ya se dijo, una serie de derechos, como lo son: el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley.

Esta serie de derechos que implican el principio de legalidad constituyen el conjunto de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias a que debe sujetarse todo acto de autoridad, para que la afectación que produzca al gobernado en su esfera jurídica, sea válida a la luz del derecho.

Debido a la gran importancia que tiene el principio de legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales para la presente tesis, procederé al análisis de cada uno de estos preceptos legales.

### 1.1 El artículo 14 Constitucional.

Este precepto legal consagra cuatro garantías individuales, que son: la garantía de la irretroactividad legal prevista en el primer párrafo, la garantía de audiencia establecida en párrafo segundo, la garantía de legalidad en materia judicial penal y la garantía de legalidad en materia judicial civil y judicial administrativa.

De estas cuatro garantías que consagra este artículo, son dos las

que nos interesan de manera especial, por constituir la base de esta tesis, que son: la garantía de audiencia y la garantía de legalidad en materia judicial administrativa, previstas en los párrafos segundo y cuarto respectivamente.

Para no dejar vacíos acerca del estudio de las garantías de legalidad y concretamente, lo referente al análisis del artículo constitucional del que nos ocupamos, haré un bosquejo general de las garantías de la irretroactividad legal y de la legalidad en materia judicial penal, ahondando en las garantías que nos interesan por constituir la base fundamental de este trabajo.

#### 1.1.1 Garantía de irretroactividad de las leyes.

Este derecho de los gobernados, lo encontramos en el primer párrafo del artículo en estudio, que textualmente dice :

"A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna".

En nuestro sistema jurídico la llamada retroactividad legal, se conoce también con el nombre de conflicto de leyes en el tiempo.

El problema fundamental de la retroactividad legal consiste en determinar cuál de dos leyes, una antigua, supuestamente derogada o abrogada y una nueva, debe regir o regular a un hecho, acto, estado o situación.

Para precisar con claridad la problemática de la retroactividad

legal, es necesario establecer, que las leyes, al igual que los seres vivos, tienen un período determinado de vida, es decir, tienen un primer momento, - que es cuando nace la ley a la luz del derecho; un segundo momento, cuando - la ley entra en vigor; y un tercer momento, cuando la ley es abrogada o derogada.

Siguiendo los lineamientos de que una ley tiene un término de vida, podemos formular las siguientes hipótesis :

1° Todas las leyes, desde el momento en que entran en vigor, rigen para el futuro, es decir, la ley está dotada de validez para regular todos aquellos actos, hechos, situaciones, estados o fenómenos que se suceden con posterioridad al momento de su vigencia, esto es lo que se conoce con el nombre de *facta futura*.

2° Una norma jurídica es evidentemente retroactiva, cuando se aplica a un hecho simple y ya consumado con anterioridad a su vigencia, es decir, a un acontecimiento que no genera consecuencias jurídicas que tengan verificativo dentro del período de normación de la ley y que se han realizado plenamente con antelación a éste, esta segunda hipótesis se conoce como - la *facta praeterita*.<sup>50</sup>

Es evidente que las dos hipótesis mencionadas no entrañan el problema de la retroactividad legal, puesto que en ellas no se presenta ningún conflicto de leyes, porque es claro, que es la ley antigua o la nueva la que

50. Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 521.

debe aplicarse a una situación determinada.

Surge entonces, una tercera hipótesis, que es la que entraña el problema de la retroactividad de la ley.

3° Nacen, durante la vigencia de una ley derogada o abrogada, - una situación o estado jurídicos, mismos que son prolongados bajo el imperio de la nueva ley, esto es lo que se llama *facta penditia* y es lo que provoca la retroactividad legal, es decir, genera el conflicto de leyes.

El problema de la retroactividad legal, consiste pues, en determinar cuál de las dos leyes, la antigua o la actual, va a regular y a regir a esa situación o estado jurídicos que nacieron durante la vigencia de la primera y se prolongaron bajo el imperio de la segunda.

Una vez precisado el problema que entraña la retroactividad de la ley, surge la siguiente cuestión, ¿cuándo una ley es retroactiva y por lo tanto inconstitucional?

Para contestar a la interrogante planteada, quiero dejar asentado que son dos las respuestas que se dan en torno al problema: la primera sostenida por el ilustre jurista el Dr. Ignacio Burgoa Orihuea, y la segunda, sostenida por nuestro máximo tribunal de justicia.

La sostenida por el jurista mencionado, establece lo siguiente :

"La retroactividad consiste, pues, en darefectos reguladores a una norma jurídica sobre hechos, actos o situaciones producidos con antelación al momento en que entra en vigor bien sea impidiendo la supervivencia reguladora de una ley anterior, o bien alterando o afectando un estado jurídico preexistente, a falta de ésta. Por el contrario, el principio de la irretroactividad estriba en que una ley no debe normar a los actos, hechos ó situaciones que hayan tenido lugar antes de que adquieran fuerza de regulación". 51

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de retroactividad, ha sentado dos tesis importantes para determinar cuándo la ley es retroactiva.

"La ley es retroactiva cuando vuelve al pasado para cambiar, modificar o suprimir los derechos individualmente adquiridos ya, y según los tratadistas, los derechos que se deriven directamente de un contrato, son derechos adquiridos". 52

"Para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, y esta última circunstancia es esencial". 53

Como podrá observarse con un poco de cuidado, la prohibición a que se refiere el artículo 14 constitucional, estriba en que para que la aplicación retroactiva de una ley implique la violación al derecho subjetivo pú-

51. Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 520.

52. Apéndice al Tomo L, Págs. 226 y 227, en relación con las tesis 921, in fine, del apéndice al tomo CXVIII. Tesis 162 de la compilación 1917-1965, y 160 del apéndice 1975, Materia General.

53. Apéndice al Tomo L. Páginas 226 y 227 de la compilación de 1917-1965.

blico correspondiente, es indispensable que los efectos de retroacción causen un perjuicio personal.

Interpretando la prohibición prevista en el primer párrafo de este precepto legal a contrario sensu, sí se puede dar efectos retroactivos a una ley cuando beneficie a alguna persona o simplemente no le cause perjuicio personal.

Una vez expuesto un bosquejo general acerca de la retroactividad de la ley que prohíbe nuestra Constitución Política, a continuación entraré al estudio de una de las garantías más importantes para este trabajo: la garantía de audiencia.

### 1.1.2. La Garantía de Audiencia.

La garantía de audiencia constituye para el particular una protección completa de los bienes jurídicamente tutelados por este derecho constitucional.

Este derecho del gobernado se encuentra previsto en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones, o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Siguiendo con este mismo orden de ideas, el acto condicionado -

por esta garantía, es el acto de privación, por lo que será necesario distinguirlo del acto de molestia.

Por acto de privación se entiende el egreso de algún bien material o inmaterial del patrimonio del gobernado.

Por acto de molestia se entiende la mera perturbación o afectación a la esfera jurídica de los gobernados.

De lo que se concluye que todo acto de privación es también un acto de molestia; pero no todo acto de molestia se considera acto de privación.

Antes de referirme a las cuatro subgarantías de seguridad jurídica que consagra este derecho del gobernado, es necesario, por razones de orden, dejar bien claro quiénes son los titulares de dicha garantía y cuáles son los bienes jurídicamente que tutela.

En nuestro sistema jurídico, son considerados como gobernados: los individuos o personas físicas; las personas morales de derecho privado; las personas morales de derecho social; las personas morales de derecho público; las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados.

Ahora bien, los bienes jurídicamente tutelados son: la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos.

La vida.- Es un concepto tan amplio que no cabría en una definición, por lo que me concretaré sencillamente, que el bien jurídico

tutelado "vida" se refiere a la existencia misma del gobernado frente a actos de autoridad que pretendan hacer de ella objeto de privación.

La libertad.- Se puede definir como la facultad genérica natural del individuo, consistente en la forjación y realización de fines vitales y en la selección de medios tendientes a realizarlos.

La propiedad.- Es el derecho real por excelencia, integrado por los tres derechos subjetivos: de uso, de disfrute y de disponer de la cosa a través de actos de dominio.

La posesión.- Es el derecho o poder de hecho desplegado sobre una cosa, a través de cual, quien lo ejerce puede desempeñar, conjunta o separadamente, el ius fruendi, el ius utendi o el ius abutendi.

Los derechos.- Comprende cualquier género de derecho subjetivo, sea real o personal y consiste en la facultad concedida o preservada por la norma jurídica objetiva.

Ahora bien, esta garantía de audiencia, está integrada a su vez, por cuatro subgarantías, que son: el juicio previo a la privación de alguno de los bienes tutelados por dicha disposición legal; que el mencionado juicio se siga ante los tribunales previamente establecidos; que en el juicio que se tramite ante los tribunales se observen las formalidades esenciales procesales; y que el fallo, resolución o sentencia que ponga fin al procedimiento se pronuncie conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

### 1.1.2.1 Subgarantía de Previo Juicio.

La primera subgarantía de seguridad jurídica prevista en la garantía de audiencia, consiste en que la autoridad (judicial, administrativa o del trabajo), para que pueda realizar el acto de privación de alguno de los bienes de los gobernados tutelados por este artículo, se requiere que medie previo juicio.

La expresión mediante juicio, inserta en segundo párrafo de este artículo constitucional, es de vital importancia, ya que ella da la pauta para que una vez realizado el juicio sí se puede privar al gobernado de alguno de los bienes jurídicos tutelados por la norma.

La palabra juicio, a que se refiere este artículo constitucional, está utilizada como sinónimo de procedimiento, de función jurisdiccional, que se desarrolla mediante una serie de actos procesales tendientes a resolver un conflicto, que puede ser potencial, o bien, un conflicto jurídico positivo y real.

De lo expuesto con anterioridad, se deduce que el concepto "juicio" a que se refiere esta disposición legal, se traduce en un procedimiento en el que se realice una función jurisdiccional, tendiente a la dicción del derecho en un positivo y real conflicto jurídico, o en el que se otorgue o haya otorgado ocasión para que tal conflicto surja o hubiese surgido.<sup>54</sup>

54. Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 563.

Desde el punto de vista de los efectos del acto de privación, el procedimiento o juicio a que me he referido con anterioridad, puede substanciarse ante las siguientes autoridades :

1° Autoridades materialmente jurisdiccionales, cuando el bien materia de la privación salga de la esfera jurídica de un particular (gobernado) para ingresar a la esfera de otro particular, tal y como sucede en los juicios civiles y del trabajo.

2° Autoridades materialmente administrativas, cuando el bien objeto de la privación salga de la esfera jurídica de un particular para ingresar a la esfera del Estado o bien cuando la privación tenga por objeto satisfacer coercitivamente una prestación pública individual nacida de las relaciones de Supra a subordinación como sucede en materia de impuestos, o cuando se hacen efectivas las sanciones pecuniarias por violación a leyes o reglamentos administrativos.

3° Autoridades judiciales en su sentido formal y material, cuando el bien objeto de la privación sea la vida, o la libertad personal, y por regla general, cuando se trate de la imposición de las penas.

Este juicio o procedimiento (que se tramita ante las autoridades indicadas con antelación), se ventila, según sea la materia, ante la propia autoridad de que provenga el acto de privación, o bien, ante la superior jerárquica.

Concluyendo, toda autoridad antes de realizar el acto de privación

de alguno de los bienes del gobernado, debe iniciar y tramitar por todas sus partes juicio previo, y en caso de que no se cumpla con este requisito, se - estará violando tajantemente la garantía de audiencia, salvo las excepciones que la ley prevea.

1.1.2.2 Subgarantía de tribunales previamente establecidos.

La segunda garantía específica de seguridad jurídica que integra - la de audiencia, establece que el juicio se siga ante los tribunales previamente establecidos.

La palabra "previamente" no se refiere al tiempo cronológico en - que el juicio tuviese lugar en relación al establecimiento de los tribunales, sino a la preexistencia de estos para el caso de que decretaran la privación, dotados de capacidad genérica, es decir, de facultades jurisdiccionales permanente para resolver controversias en número indeterminado.

Dicho en otras palabras, la garantía de seguridad jurídica consis- tente en el establecimiento previo de los tribunales se refiere no a que un juicio se ventile ante los tribunales establecidos antes de que el procedimiento tuviese lugar, sino se refiere a que a estos deben existir permanentemente, es decir, están dotados de una competencia genérica para resolver un sinnúmero de casos y no de una competencia casuística, es decir, que su existencia se contraiga a conocer un número determinado de casos para lo - cual fueron creados y luego desaparecer. (Tribunales "ad hoc" prohibidos - por el artículo 13 constitucional).

La idea de tribunales a que este precepto hace mención, no se refiere únicamente a los que pertenecen al Poder Judicial, sino que dentro de esta idea, quedan comprendidos todas las autoridades ante las cuales se siga el juicio, es decir, pueden ser autoridades judiciales, administrativas y del trabajo.

### 1.1.2.3 Subgarantía de Formalidades esenciales del Procedimiento.

Esta subgarantía consiste en que el juicio que se siga ante los tribunales, se deben de observar las formalidades esenciales del procedimiento.

Por regla general, todos los procedimientos que tengan por objeto la realización de un acto de privación, es necesario que se desarrolle bajo los lineamientos de la función jurisdiccional.

Esta función jurisdiccional que desarrollan los tribunales previamente establecidos, para que tenga una cabal aplicación, se requiere que el órgano que va a conocer de la controversia planteada, tenga un conocimiento preciso de las pretensiones que demande el actor al demandado.

Todo juicio inicia con la presentación de la demanda, donde se precisan con toda claridad las pretensiones del actor que desea que el demandado cumpla.

Es propia de la función jurisdiccional, que se encuentra ajustado a las reglas procesales que rijan la materia de que se trate las pretensio -

nes deducidas en la demanda por el actor, se dé la oportunidad al demandado de defenderse, es decir, una vez notificada la demanda, se le conceda un término para que dentro del mismo produzca la contestación a la demanda, ya sea aceptando los hechos, o bien negándolos, en cuyo caso opondrá las excepciones y defensas que estime necesarios para que no realice el acto de privación que le reclaman.

Una vez que se le dió la oportunidad de defensa al demandado, se le tiene que otorgar una segunda oportunidad, es decir, dentro del procedimiento en que se desarrolla la función jurisdiccional, que es la de probar los hechos que justifiquen las excepciones y defensas opositoras que hizo valer en el momento procesal correspondiente.

Esta ocasión probatoria implica los siguientes actos procesales; a la audiencia, a ofrecer pruebas dentro del término concedido al efecto, - admisión, desahogo y valoración de las probanzas ofrecidas.

Cuando la ley procesal que rija la materia de que se trata, otorgue a la persona contra quien se pretenda realizar el acto de privación, la oportunidad de defensa y la oportunidad probatoria, se puede decir que dicho ordenamiento legal los erige en formalidades procesales, los cuales asumen el carácter de esenciales.

De lo expuesto, se infiere que las formalidades esenciales procesales a que se refiere esta subgarantía, se hacen consistir en la oportunidad de defensa y en la oportunidad probatoria que se otorgue a la persona contra quien se pretenda efectuar el acto de privación, y en consecuencia, -

la inobservancia de alguna de las exigencias procesales en que ambas formalidades se ostentan, está considerada por los artículos 159 y 160 de la ley de amparo, como privación de defensa en perjuicio del quejoso, por la violación de la garantía individual que implica.

1.1.2.4 Subgarantía de leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Esta subgarantía consiste en que el fallo, resolución o sentencia con que culmina el juicio en que se desarrolla la función jurisdiccional debe pronunciarse de conformidad a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Este derecho subjetivo público se refiere a la irretroactividad legal que se expuso como la primera garantía consagrada en este precepto legal que se estudia, por lo que únicamente me concretaré a decir que la sentencia o fallo que ponga fin al juicio debe estar fundada en la ley expedida con antelación a la iniciación del procedimiento.

1.1.3 Garantía de legalidad en materia judicial penal.

Este derecho subjetivo público se encuentra previsto en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional, que señala :

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate".

Esta garantía se funda en el principio de legalidad que establece: nulla poena, nullum delictum sine lege.

El referido párrafo aludido, así como el principio de legalidad, se fundamentan en la pena y el delito.

Se entiende como aplicación analógica de ley, cuando ésta se le atribuyen efectos normativos sobre casos reales que no están previstos en ella, pero que guardan con las hipótesis expresamente reguladas no una semejanza absoluta, sino una similitud relativa, es decir, en cuanto a ciertos aspectos o elementos comunes. 55

Por lo que la aplicación por analogía de una pena, presume la ausencia de una disposición legal exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trate, siendo necesario recurrir a un precepto legal, que imponiendo una determinada penalidad a un ilícito que presenta cierta semejanza con el mencionado hecho, pudiéndose hacer extensivo a éste.

La otra prohibición a que alude este derecho fundamental, consiste en que no se debe imponer una pena por mayoría de razón, es decir, impide que la ley que contenga la sanción penal se haga extensiva a hechos que, aunque de mayor gravedad, peligrosidad, o antisocialidad, que el delito previsto, no estén comprendidos en ella y sean esencialmente diferentes de su antecedente abstracto, asegurándose mediante tal prohibición la efectividad del principio *nulla poena sine lege*.

Resumiendo, este derecho fundamental es vital, en primer lugar - que un hecho determinado sea considerado como delito por una ley para poder

imponer una pena a ese ilícito, y en segundo lugar, que exista una disposición legal que determine la penalidad correspondiente.

1.1.4 Garantía de legalidad en materia judicial civil y judicial administrativa.

Este derecho de los gobernados se encuentra plasmado en el párrafo cuarto del artículo 14 constitucional.

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales de derecho".

El acto condicionado de esta garantía lo es la sentencia definitiva que resuelve el conflicto en cuanto al fondo.

La Suprema Corte de Justicia ha hecho la extensión jurisprudencial en el sentido de que dicha garantía no sólo rija en cuanto a las sentencias definitivas, sino también a otros actos procesales, como lo son : las sentencias interlocutorias, autos y decretos en un juicio.

Este derecho subjetivo público establece que toda resolución judicial debe fundarse en la disposición legal aplicable.

Si tomamos como punto de partida el sentido literal de la garantía en cuestión, se llegaría a la conclusión de que únicamente y tratándose de asuntos civiles, la sentencia definitiva que dictará la autoridad judicial correspondiente, tendría que ser conforme a la letra o a la interpretación

ción jurídica de la ley, y en ausencia de ésta, se fundará en los principios generales de derecho.

Debido al artículo 158 de la ley de amparo, que establece en su parte relativa, que el juicio de amparo directo procede contra sentencias de finitivas dictadas por tribunales judiciales o administrativos, o contra laudos pronunciados por tribunales del trabajo y a la jurisprudencia de la Corte, este derecho se ha extendido a las materias administrativa y laboral, y ya no en lo referente a las sentencias definitivas o laudos sino a que todas las resoluciones judiciales deben fundarse en la norma jurídica aplicable al caso de que se trate.

Siguiendo el orden de ideas, al afirmar que las resoluciones judiciales deben fundarse en una disposición legal (excluye a las costumbres y los usos), se presume que existe una ley, es decir, un ordenamiento jurídico en que las autoridades que ejercitan la función jurisdiccional, se basan para emitir alguna de sus resoluciones, en que son dictadas conforme a la letra o a la interpretación jurídica de dicho ordenamiento.

La interpretación de una norma jurídica equivale a la determinación de su sentido y de su extensión o alcance reguladores.

Hay ocasiones en que una controversia no puede resolverse invocando disposiciones legales existentes, puesto que no prevee el caso concreto que origina el conflicto; es lo que llama lagunas de la ley.

Ahora bien, para el caso de que no existiera ley aplicable a la

controversia planteada, el juzgador de acuerdo a esta disposición legal, podrá fundamentar sus resoluciones en los principios generales del derecho. Entiendo por estos, "las normas elaboradas por la mente investigadora mediante el análisis inductivo del sistema jurídico mexicano y de los sistemas culturales afines, con vista a establecer, en juicios lógicos en que deben traducirse tales principios, las notas uniformes que rijan a todas las instituciones integrantes de tales sistemas." <sup>56</sup>

En síntesis, este derecho fundamental determina que todas las resoluciones jurisdiccionales emitidas o que emitan las autoridades judiciales (salvo en materia penal), administrativas y del trabajo, deben ser dictadas conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y en ausencia de ésta, deberán fundarse en los principios generales de derecho.

## 1.2 El artículo 16 Constitucional.

En virtud de la íntima relación que guardan los artículos 14 y 16 constitucionales debido a que el primero condiciona un acto de privación y el segundo un acto de molestia, y éste a su vez entraña todo un acto de privación en sentido estricto y todo acto jurisdiccional civil o penal en sentido lato, a continuación examinaremos el último precepto legal indicado, pues junto con el primero constituyen el principio de legalidad del que nos ocupamos.

Del artículo 16 constitucional, la parte que nos interesa de mane

56. Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 596.

ra especial, por constituir una de las partes medulares de esta tesis, es el párrafo primero, ya que en el mismo se contiene la garantía de legalidad genérica, en la que todo gobernado encuentra una verdadera protección a su esfera jurídica en contra de los actos del poder público.

Este derecho subjetivo público, en su parte relativa dice :

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento".

La palabra "nadie" empleada en esta disposición legal, tiene el mismo significado que tiene el término nadie a que hace mención el artículo 14 en su párrafo segundo, es decir, se refiere a todo individuo, a todo gobernado, y en obvio de repeticiones nos remitimos a lo ya indicado.

El acto que condiciona este derecho del hombre, es un acto de molestia, es decir, la mera afectación o perturbación a cualquiera de los bienes jurídicamente tutelados por esta garantía.

Todo acto de privación en sentido estricto y los actos jurisdiccionales civiles o penales, son regulados por el artículo 14 de nuestra Carta Política en sus párrafos segundo, tercero y cuarto, pero para que tales actos tengan plena validez constitucional, será necesario, que además de cumplir con los requisitos que establece la disposición legal indicada, cumpla con las exigencias que imponen los derechos subjetivos públicos consagrada en el artículo 16 del ordenamiento legal en cita, ya que, todo acto de privación implica como consecuencia lógica un acto de molestia, pero no

todo acto de molestia implica un acto de privación.

Cuando se trate, ya no de actos de privación o de actos jurisdiccionales civiles o penales, sino de actos de molestia, es decir, de actos de mera afectación de índole materialmente administrativa, la garantía que debe observarse es la prevista en el primer párrafo del artículo 16 constitucional.

Resumiendo, podemos agrupar los actos de autoridad que deben sujetarse a las exigencias que impone este derecho de los gobernados, de la siguiente manera :

1° Actos materialmente administrativos, que causen al gobernado una simple afectación o perturbación de sus bienes tutelados, sin importar un menoscabo, merma o disminución en su esfera subjetiva de derechos, ni una impedición para el ejercicio de un derecho, es decir, actos de molestia en sentido lato.

Este tipo de actos, deben sujetarse únicamente a las exigencias que impone el artículo 16 constitucional. <sup>57</sup>

2° Actos materialmente jurisdiccionales penales o civiles, comprendiendo, dentro de este último género a los mercantiles, administrativos y del trabajo, es decir, actos de molestia en sentido lato.

57. Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 604.

Estos dos últimos tipos de actos deben sujetarse tanto a las exigencias impuestas en el párrafo primero del artículo 16, como a las previstas en los párrafos 2o. 3o. y 4o. del 14 constitucionales.

Los bienes jurídicos tutelados por este derecho de los gobernados son, a saber :

La persona del gobernado.- Este bien jurídico no se refiere solamente a la individualidad psico-física del sujeto, sino abarca la personalidad jurídica propiamente dicha, es decir, la capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

De tal suerte, el particular a través de este bien, es susceptible de ser afectado por un acto de molestia en sentido lato, en los casos siguientes :

1º Cuando se le restringe o perturba su actividad o individualidad psico-física propiamente dicha e inclusive su libertad personal;

2º Cuando la restricción o perturbación corresponde a su capacidad jurídica de adquirir derechos y contraer obligaciones;

3º Por lo que respecta a las personas morales, pueden ser afectadas por un acto de molestia al reducirse o disminuirse las facultades inherentes a su entidad jurídica, impidiendo o limitando el ejercicio de su actividad social. <sup>58</sup>

**La familia.-** Este bien no se refiere a los miembros integrantes de la familia del gobernado, sino a los derechos familiares del individuo, entendiéndose como tales al conjunto de normas de derecho positivo referentes a las instituciones familiares, como lo son: el estado civil, la situación de padre o de hijo entre otras.

**El domicilio.-** Tratándose de las personas físicas se entiende como domicilio, el sitio en que el gobernado tenga establecido su hogar, es decir, su casa-habitación donde conviva con sus familiares, comprendiéndose en él todos los bienes que se encuentren dentro de ella, los cuales, por tal motivo, pueden constituir la materia del acto de molestia; tratándose de las personas morales, el hogar donde se halle establecida su administración, de acuerdo a lo establecido por el artículo 33 párrafo primero del Código Civil en vigor.

**Papeles.-** Comprende todos los documentos de una persona, es decir, todas las constancias escritas de algún hecho o acto jurídico, por lo que el acto de molestia que afecte a la documentación del gobernado, únicamente debe consistir en la requisición o apoderamiento de las diversas constancias escritas que la integran, mas nunca extenderse a los actos o derechos que en los mismos se consignan, pues la perturbación a estos últimos opera a través de otros bienes jurídicos preservados por el artículo 16 de nuestra Carta Fundamental.

**La posesión.-** Es el poder fáctico desplegado sobre un bien mueble o inmueble, a través del cual, quien lo ejerce, puede desempeñar conjunta o separadamente, los derechos de uso, disfrute y de disponer de la cosa.

El artículo 16 de nuestra Carta Política en su párrafo primero, consagra cuatro garantías específicas de seguridad jurídica: la de mandamiento escrito; la de autoridad competente; la que todo acto de autoridad debe ser fundado en derecho; y la que el acto de autoridad debe ser motivado.

### 1.2.1 Garantía de Mandamiento Escrito.

Este derecho fundamental del gobernado, equivale a la forma del acto autoritario de molestia, el cual siempre debe derivarse de un mandamiento en orden escrita; por lo que cualquier mandamiento en orden verbales que origine el acto perturbador o que en sí mismos contengan la molestia en los bienes jurídicos tutelados por este artículo, son violatorios de garantías.

Para cumplir con este requisito de mandamiento escrito, que impone esta garantía, no basta que la autoridad lo emita para realizar algún acto de molestia a alguno de los bienes tutelados del gobernado, sino que es indispensable que al particular afectado se le comunique o se le dé a conocer. La comunicación del mandamiento escrito sólo tiene como finalidad que la persona afectada se entere de la fundamentación y motivación legales del acto autoritario de molestia, así como de la autoridad que lo emitió para estar en posibilidad de defenderse.

### 1.2.2 Garantía de Competencia Constitucional.

"La competencia autoritaria a que se refiere el artículo 16 constitucional, concierne al conjunto de facultades con que la propia Ley Supre

ma inviste a determinados Órganos del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita integrada por tales facultades, viola la expresada garantía, así como es el caso de que, sin estar habilitado constitucionalmente para ello, causa una perturbación al gobernado en cualquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto".<sup>59</sup>

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la violación a esta garantía puede ser reclamada en la vía de amparo.

"La competencia constitucional puede ser reclamada en la vía de amparo".<sup>60</sup>

### 1.2.3 Garantía de Fundamentación y Motivación.

La garantía de legalidad consagrada en la primera parte del artículo 16 constitucional se encuentra contenida en la frase que establece "que funde y motive la causa legal del procedimiento", basada en el principio de que las autoridades únicamente pueden hacer lo que la ley les faculta.

Para determinar en qué consiste la fundamentación y motivación del acto de autoridad, es necesario, en primer lugar, explicar lo que es la causa legal del procedimiento.

59. Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 613.

60. Apéndice al tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación, tesis 227 de la compilación de 1917 a 1965.

Se entiende como "causa legal del procedimiento" al conjunto de actos que provocan la molestia al gobernado en cualquiera de los bienes jurídicos tutelados por esta garantía, llevados a cabo por la autoridad competente y dichos actos deben de emanar de una causa determinante que sea legal, es decir, debe de estar fundada y motivada en una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas.

1° Concepto de fundamentación.- La fundamentación legal del procedimiento consiste en que los actos autoritarios que originen la molestia deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que exista una ley que autorice el acto de autoridad y que prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizarlo.

Respecto a la fundamentación de todo acto de autoridad, es interesante conocer el criterio que ha sustentado en ese sentido. el H. tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito.

"FUNDAMENTACION DEL ACTO RECLAMADO". Independientemente de que existan disposiciones que confieran facultades a la autoridad responsable para proceder en determinado sentido y que esas facultades sean conocidas por los particulares, ese solo conocimiento nos revela a la autoridad de cumplir con el imperativo constitucional de fundar en ley sus determinaciones". 61

61. Amparo en revisión 2309/71. 6679/67. Campos Cabrera. 2 de febrero de 1973.

Informe 1973. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Página 14.

Ahora bien, la obligación constitucional impuesta a las autoridades, consistente en fundamentar legalmente todo acto de molestia, se traduce en las siguientes condiciones :

- a. En que la autoridad de la que provenga el acto de molestia, esté investida con facultades expresamente consignadas en la ley o reglamento para emitirlo;
- b. En que el acto de molestia se prevea en la ley o en el reglamento;
- c. En que el sentido y alcance del acto de molestia se derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos legales específicos que lo apoyen.

Paralelamente a la fundamentación legal del acto autoritario, esta garantía exige su motivación, es decir, no basta que las autoridades que emiten al acto lo fundamenten en la ley o reglamento aplicable al caso concreto, sino que además lo motiven.

2º Concepto de motivación.- la motivación legal del procedimiento implica la imperiosa necesidad a la autoridad, de adecuar la norma general fundatoria del acto de molestia al caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos.

Precisamente para adecuar una norma jurídica, legal o reglamentaria, el caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad debe aducir los motivos o razones que justifiquen la aplicación legal corres

pondiente; motivos o razones que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas del caso concreto para que éste se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente.

En resumen, la motivación legal significa que en el mandamiento escrito debe señalarse con toda exactitud las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que haya tenido en consideración la autoridad para dictar su resolución.

Esta garantía de legalidad impone la obligación a las autoridades de que en el momento de dictar el acto de molestia, concurren tanto la fundamentación como la motivación del mismo.

De lo que se desprende que la autoridad emisora del acto de molestia, viola en perjuicio de los gobernados en contra de quienes va dirigido, cuando únicamente lo fundamenta, pero no lo motiva, o bien a la inversa, cuando motiva su resolución pero no la funda en la ley aplicable al caso concreto.

Concluyendo, la garantía prevista en el primer párrafo del artículo 16 constitucional impone como requisito indispensable a las autoridades para que el acto de molestia sea válido, que en el mandamiento donde esté contenido el acto, se contemple la coexistencia de la fundamentación y motivación de sus resoluciones.

En este sentido, nuestro máximo tribunal de justicia ha sentado jurisprudencia que a continuación se transcribe :

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION". De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión del precepto legal aplicable, al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración, para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas".<sup>62</sup>

A continuación, procederé a analizar a los organismos descentralizados: IMSS; INFONAVIT; CORETT; y la PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, y a determinar porqué razón procede el juicio de amparo contra ellos.

62. Amparo en revisión 8280/67. Augusto Vallejo Olivo, 24 de junio de 1968. 5 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Amparo en revisión 9598/67. Oscar Leonal Velasco Casas. 10 de julio de 1968. 5 votos. Ponente: Alberto Orozco Romero.

Amparo en revisión 3713/69. Elías Chahin. 20 de febrero de 1970. 5 votos. Lorenzo Tezonco Iztapalapa, D.F., y otros 24 de julio de 1968.

Amparo en revisión 3717/69. Elías Chahin. 20 de febrero de 1979. 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Amparo en revisión 4115/68. Emeterio Rodríguez Romero y Coags. 26 de abril de 1971. 5 votos. Ponente: Jorge Saracho Álvarez.

Informe 1973. Segunda Sala, Pág. 18.

**2. Análisis de los Organismos Descentralizados: IMSS; INFONAVIT; PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR Y CORETT.**

**2.1. El Instituto Mexicano del Seguro Social.**

**2.1.1 Acto que le dio origen.**

Fue creado por Ley del Congreso, concretamente por la Ley del Seguro Social, promulgada en el Diario Oficial de 19 de enero de 1943, dándole el carácter, de acuerdo a su linaje por el servicio público que desarrolla de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

**2.1.2 Naturaleza Jurídica.**

De acuerdo a la ley que lo creó, en relación con el artículo 5º. de la Ley del Seguro Social del 12 de marzo de 1973, el IMSS tiene la calidad de organismo público descentralizado.

En efecto, el Instituto es un organismo público descentralizado, porque para su constitución se cumplieron los requisitos que establece el artículo 2º. de la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que son los siguientes :

**1.- Es una persona moral;**

**2.- Con personalidad jurídica y patrimonio propios.**

- 3.- Su patrimonio está constituido por contribuciones de seguridad social, aportaciones del Estado y otros ingresos fijados en su ley y reglamentos;
- 4.- Fue creado por Ley del Congreso de la Unión;
- 5.- Su objeto es precisamente la prestación del servicio público de seguro social.

#### 2.1.3 Objeto.

El objeto de este organismo descentralizado es prestar el servicio público de carácter nacional, denominado seguro social.

El seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, entendiendo por ésta el medio para garantizar el derecho a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsidio y a los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

El objeto que realiza el Instituto está considerado como un servicio público, tanto por su ley vigente en su artículo 4° como por la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia, disposiciones que a continuación se transcriben.

Artículo 4°.- "El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad, establecido por un servicio público de carácter nacional en los términos de esta ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos".

**"SEGURO SOCIAL , ES UN SERVICIO PUBLICO".**

El seguro social constituye un servicio público que no podría ser completamente eficaz si no fuera por la intervención del Estado.<sup>63</sup>

**2.1.4 Patrimonio.**

El patrimonio del Instituto Mexicano del Seguro Social está constituido de la siguiente manera :

- 1.- Cuotas obrero-patronales;
- 2.- Contribuciones del Estado;
- 3.- Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase que produzcan sus bienes;
- 4.- Donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones

63. Asaparo directo 5808/61. Textiles Caryecara, S.A., Unanimidad de 4 votos. Volumen LXVIG Quinta Parte.- Pág. 13.

Asaparo directo 5803/61. Textiles de Monterrey, S.A.- 5 votos. Volumen LXVII, Quinta Parte.- Pág. 28.

Asaparo directo 8103/61. Rodolfo Vázquez Cruz. 5 votos. Volumen XVII, Quinta Parte. Pág. 28.

Asaparo directo 9402/61. La Imperial, S.A.,- Unanimidad de 4 votos. - Volumen LXVII, Quinta Parte.- Pág. 28.

Asaparo directo 2325/62. Textiles de Monterrey, S.A. Unanimidad de 4 votos. Volumen LXVII, Quinta Parte.- Pág. 28.

Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, Quinta Parte.- Volumen LXXII.- Pág. 33.

que se hagan a su favor; y

5.- Cualesquiera otros ingresos que le señalen las leyes y reglamentos.

#### 2.1.5 Facultades de carácter fiscal.

El Instituto para poder cumplir con su objeto, consistente en la presentación del servicio público seguro social, está facultado por su ley para emitir actos y dictar resoluciones de carácter fiscal, dirigidas a la esfera jurídica de los particulares que se encuentren dentro de los supuestos previstos en la norma, en forma unilateral, imperativa y coercitiva.

De conformidad al artículo 267 de la Ley del Seguro Social, el pago de las cuotas, los recargos y los capitales constituidos tienen carácter fiscal.

Ahora bien, el artículo 268 del ordenamiento legal citado, establece textualmente:

"Para los efectos de artículo anterior, el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente ley y sus disposiciones reglamentarias".

Esta disposición es de suma importancia, puesto que considera al Instituto como un organismo fiscal autónomo, es decir, tiene facultades para fijar créditos hasta cobrarlos, sin auxilio o autorización de ningún ór-

gano del Estado; dicho en otras palabras, no se encuentra supeditado a ninguno de los órganos del poder público, sino que actúa por sí mismo.

Más adelante, en su artículo 271, se señala que para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto, se aplicará, por sus propias oficinas o por la Secretaría de Hacienda, el procedimiento administrativo de ejecución, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación.

En efecto, es importante destacar la circunstancia de que el Instituto tiene facultades fiscales tan amplias como las que tiene la Secretaría de Hacienda para el cobro de créditos fiscales; tan es así, que determina créditos, señala las bases para su liquidación y los cobra; además, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, puede, desde embargar bienes al deudor hasta rematarlos, para que con su producto sean cubiertas las cantidades adeudadas al Instituto, no obstante que su naturaleza jurídica radica en que es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

De esta manera, con las facultades que su ley le otorga y por el servicio que tiene a su cargo, el Instituto está facultado para dictar, y de hecho las dicta y las ejecuta, resoluciones dirigidas a la esfera jurídica de los gobernados que se encuentren previstos en la norma, en forma unilateral, imperativa y coercitiva.

#### 2.1.6 Facultades de carácter jurisdiccional.

Es conveniente recordar, que de acuerdo a la división de poderes

a que se refiere el artículo 49 de nuestra Constitución Política, el poder público se divide para su ejercicio en tres funciones: la administrativa - la legislativa y la jurisdiccional; realizando cada uno de los poderes la actividad que les es propia.

De conformidad a nuestro sistema constitucional, todas las autoridades que desempeñan alguna de las funciones del poder público, tienen una competencia determinada, consagrada, ya sea en la propia Constitución federal, o bien en su ley reglamentaria, con la finalidad de que en base al principio de legalidad, únicamente realicen lo que la ley faculte expresamente.

Es indiscutible que el Instituto realiza actos jurisdiccionales, ya que establece su propio ordenamiento legal, que es un organismo fiscal - autónomo, que para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente, se aplicará por la Secretaría de Hacienda o a través de las oficinas de cobros del propio Instituto, el procedimiento administrativo de ejecución, sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación; lo que equivale a que el Instituto tiene tantas atribuciones como las tiene Hacienda para cobrar deudas de carácter fiscal, en este caso, aportaciones de seguridad social.

Asimismo, establece su ley orgánica que las oficinas del Instituto conocerán y resolverán los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación, relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo.

Por lo que respecta a los recursos administrativos que conocen y resuelven las propias oficinas del Instituto que practicaron el procedimiento administrativo de ejecución, tienden, por la uniformidad de criterios - que tienen ellos mismos establecidos, a ser confirmados, lo que equivale, - en materia procesal, a que el Instituto sea Juez y parte a la vez; hecho - que viene a determinar la notoria desigualdad procesal que existe entre - las oficinas ejecutoras del IMSS y el particular afectado.

#### 2.1.7 Observaciones.

De acuerdo a la naturaleza jurídica del Instituto relacionada - con las atribuciones que tiene y facultades que desarrolla, se hacen las siguientes observaciones :

1° El Instituto es un organismo público descentralizado, con - personalidad jurídica y patrimonio propios;

2° El Instituto tiene atribuciones de carácter fiscal, tantas - como las que tiene la Secretaría de Hacienda, puesto que fija sus aportaciones de seguridad social en forma unilateral y las cobra en forma imperativa y coercitiva, inclusive utiliza el mismo procedimiento administrativo de ejecución que emplea el órgano del Estado para el cobro de los créditos fiscales.

3° El organismo público descentralizado en estudio, sin ser en puridad de derecho autoridad, realiza funciones jurisdiccionales y emite - actos de autoridad, porque impone su voluntad a la voluntad de los particu-

lares, en forma unilateral, imperativa y coercitiva, concretamente al utilizar para el cobro de sus aportaciones de seguridad social el procedimiento administrativo de ejecución y resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de este procedimiento; actividad que por razones de su naturaleza no le correspondían, ya que su objeto es la prestación de un servicio público de carácter nacional, como lo es el seguro social, y no decidir y declarar el derecho, porque esta función le pertenece por mandato constitucional a los órganos que integran el poder público.

**2.1.8 Razón fundamental por la que procede el Juicio de Amparo en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social.**

En principio parece absurdo que el juicio de garantías proceda en contra de actos de un organismo, que de acuerdo a nuestro sistema constitucional, no sea autoridad, por no pertenecer al poder público, es decir, por no ser un órgano del Estado, ya que tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, como sucede en el caso del IMSS.

Ahora bien, para explicar con mayor claridad la procedencia del juicio de amparo en contra de actos del Instituto, será necesario remontarnos un poco al pasado y hacer algunas transcripciones.

Una de las fuentes de ingreso que constituye el patrimonio del Instituto son precisamente las cuotas obrero-patronales.

El texto original del artículo 135 de la Ley del Seguro Social de 1942 establecía literalmente :

"El título donde conste la obligación de pagar las aportaciones, tendrá el carácter de ejecutivo".

De acuerdo a esta disposición legal, el Instituto tenía que promover, necesariamente, juicios ejecutivos para poder cobrar las cuotas.

Más tarde este artículo fue reformado, según decreto del 4 de noviembre de 1944 publicado en el Diario Oficial de 24 del mismo mes y año, - para quedar en la forma siguiente :

"La obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de - fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro, de conformidad con la Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias. El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al Instituto, se realizará por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación, que regulan las fases oficiosas y contenciosas del procedimiento tributario. Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de las mismas, por la vía económica-coactiva. Obtenido el pago, los jefes de las oficinas ejecutoras, bajo su responsabilidad, concentrarán el Instituto las sumas y recargos respectivos".

Posteriormente, el artículo en cuestión fue reformado según decreto del 3 de febrero de 1949, publicado en el Diario Oficial del 28 del mismo mes y año, para quedar en los siguientes términos :

"La obligación de pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales constitutivos, tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá -

al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación; fijar la cantidad líquida y su percepción y cobro de conformidad con la presente ley y sus disposiciones reglamentarias. El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubieren sido cubiertas directamente al Instituto, se realizará por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que correspondan, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación, que regulan las bases oficiosas y contenciosas del procedimiento tributario. Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de los créditos por la vía económica-coactiva, ajustándose en todo caso a las bases señaladas por el Instituto. Obtenido el pago, los jefes de las Oficinas Ejecutoras, bajo su responsabilidad, entregarán al Instituto las sumas recaudadas".

Por último, la reforma que se hizo al artículo 135 de la Ley del Seguro Social de 1942, consistió en que se facultaba al Instituto para determinar el monto de las aportaciones obrero-patronales que deben cubrir para atender los servicios que presta, quedando a cargo de las Oficinas Federales de Hacienda el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al Instituto. Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de las mismas, por la vía económico-coactiva.

En tales condiciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó jurisprudencia en el sentido de que en virtud de que el Instituto estaba facultado para determinar el monto de las aportaciones obrero-patronales, éste actuaba como un organismo fiscal autónomo y que por lo tanto tenía el carácter de autoridad, para los efectos del amparo que contra él se interpone.

"SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD".

A partir de la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social que establece la facultad del Instituto del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero-patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como un organismo fiscal autónomo y que, por tanto, tiene el carácter de autoridad, para los efectos del amparo que contra él se interponga.<sup>64</sup>

Esta jurisprudencia viene a establecer la defensa jurídica más importante para el particular afectado por una resolución del IMSS: El Juicio de Amparo.

Resumiendo, se determinó la procedencia del juicio de amparo en contra del IMSS; por considerar que en virtud de estar facultado por su ley para establecer el monto de las aportaciones obrero-patronales, actuaba como un organismo fiscal autónomo, ya que quien los cobraba era la Secretaría de Hacienda a través del procedimiento administrativo de ejecución, utilizando la vía económica-coactiva, es decir, este órgano del Estado actúa únicamente como autoridad ejecutora, sin tener la mínima posibilidad de modificar o variar la resolución del Instituto, quien actuaba como autoridad ordenadora.

64. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, apéndice 75, Tercera Parte.- Segunda Sala. Tesis 291.

Quinta Época:

Tomo XCI. Pág. 2735 "Hilos Torcidos, S.A."

Tomo XCI. Pág. 2737.- "Lizana Antonio R."

Tomo XCII. Pág. 2486.- Tintex. S. de R.L.

Tomo XCV. Pág. 1687.- Santiago Uribe Daniel.

Tomo XCV. Pág. 1702. Ardinen A. Francisco.

Es importante dejar anotado, aunque sea únicamente a manera de comentario, que de acuerdo al artículo 267 de la Ley del Seguro Social de 1973, el pago de las cuotas, los recargos y los capitales constituidos tienen el carácter fiscal; y que el artículo 268 establece que para los efectos del artículo anterior, el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo; que si bien es cierto, que en un principio se decretó la procedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones del Instituto por la razón de que era un órgano del Estado quien las ejecutaba, concretamente la Secretaría de Hacienda, también es verdad que a partir de la reforma del artículo 271 de la Ley del Seguro Social, de fecha 31 de diciembre de 1981, se faculta al IMSS para que sus oficinas de cobros, cobren las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto, a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Esta reforma es de vital importancia, puesto que ya no es necesario que la Secretaría de Hacienda cobre las liquidaciones que no se hubiesen pagado oportunamente al Instituto, sino que ahora este organismo descentralizado está facultado para ejecutar sus propias resoluciones de carácter fiscal, es decir, de acuerdo al artículo 11 de la Ley de Amparo, es tanto autoridad ordenadora como ejecutora.

Es importante destacar el hecho de que ha sido la Suprema Corte de Justicia, a través de la jurisprudencia, la que ha determinado la procedencia del juicio en contra de este organismo descentralizado.

## 2.2 El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

### 2.2.1 Acto que le dio origen.

Fue creado por Ley del Congreso de la Unión, de fecha 21 de abril de 1972, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de ese mismo mes y año.

### 2.2.2 Naturaleza Jurídica.

De acuerdo al artículo 20. de la Ley del INFONAVIT, el Instituto es un organismo de servicio social, es decir, es un organismo público descentralizado, cuyo objeto es la prestación de un servicio social.

El INFONAVIT es un organismo público descentralizado, porque para su constitución se cumplieron los requisitos que establece el artículo 20. de la Ley para Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y empresas de Participación Estatal, que son a saber :

- 1.- Es una persona moral;
- 2.- Fue creado por Ley del Congreso;
- 3.- Tienen personalidad jurídica y patrimonio propios;
- 4.- Su objeto es la prestación de un servicio social.

### 2.2.3 Objeto.

El objeto de este organismo público descentralizado, es la prestación del servicio social que se traduce en :

I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;

II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes para :

a.- La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas.

b.- La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y

c.- El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;

"

III. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y

IV. Las demás a que se refiere la fracción XII del apartado A - del artículo 123 constitucional y el título cuarto, capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta Ley establece.

### 2.2.4 Patrimonio.

El patrimonio del Instituto se integra de la siguiente manera:

1.- Con el Fondo Nacional de la Vivienda, que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123, apartado A, fracción XII de la Constitución Política y en el título cuarto capítulo III de la Ley Federal del Trabajo y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos.

2.- Con las aportaciones en numerario, servicio y subsidios que proporcione el Gobierno Federal.

3.- Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título;

y

4.- Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refieren los números 2 y 3.

#### 2.2.5 Facultades de carácter fiscal.

El Instituto para poder cumplir con su objeto, está facultado por su ley para emitir actos y dictar resoluciones de carácter fiscal, dirigidas a la esfera jurídica de los particulares que se encuentren dentro de los supuestos previstos en la norma, en forma unilateral, imperativa y coercitiva.

De conformidad al artículo 29 de la Ley del INFONAVIT, los patrones tiene la obligación de efectuar las aportaciones al Instituto, en los términos de la Ley Federal del Trabajo, de la citada Ley y sus reglamentos - así como hacen los descuentos a sus trabajadores en sus salarios, conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la Ley del Trabajo, que se destinan al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el Instituto, así

como enterar el importe de dichos descuentos en la forma y términos que establecen su ley y sus reglamentos.

Ahora bien, el artículo 30 del ordenamiento legal antes invocado, señala que para los efectos del artículo 29, el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo.

"Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo anterior, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales.

"El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, para esos efectos tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, facultado para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y para su cobro. El Instituto determinará el monto de las cantidades a enterar, procedentes de los descuentos antes mencionados.

"El cobro y ejecución de los créditos no cubiertos estará a cargo de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación".

La disposición legal citada es de vital importancia, puesto que por una parte establece que las aportaciones y los descuentos que tienen que enterar los patrones al Instituto, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales.

Por otra parte, se le da el carácter de organismo fiscal autónomo al Instituto, ya que en caso de que los patrones incumplan con la obligación a que se refiere el artículo 29, está facultado para determinar el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y para su co-

bro.

En efecto, de conformidad con la disposición legal transcrita, el Instituto está facultado legalmente para fincar créditos fiscales a su favor con cargo a los particulares; dejando el cobro de los mismos a la Secretaría de Hacienda.

2.2.6 Razón fundamental por la que procede el Juicio de Amparo en contra del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

La situación del INFONAVIT es muy similar, podríamos decir idéntica, a la del IMSS, en cuanto a que está considerado por su ley como un organismo fiscal autónomo, en lo que concierne a la fijación de las aportaciones y de los descuentos a cargo de los patrones en los términos del artículo 29 del cuerpo de leyes ya indicado, así como por lo que respecta al cobro de las cantidades respectivas.

En efecto, de acuerdo al artículo 30 de su ley, el Instituto solamente determina el importe de las aportaciones obrero-patronales y las bases para su liquidación, lo que implica que emite verdaderos actos de autoridad, ya que estos reúnen las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad.

Por otra parte, los actos que emite el Instituto tienen que ser acatados, por imperativo legal, por un órgano del Estado, en este caso por la Secretaría de Hacienda, sin la posibilidad de que éste tenga la facultad de modificarlo o variarlo, es decir, ese organismo público descentralizado -

actúa como autoridad ordenadora, mientras que la Secretaría de Estado actúa como autoridad ejecutora.

Con base en el criterio de que el Instituto es un organismo fiscal autónomo que está facultado legalmente para fincar créditos fiscales a su favor y con cargo a los gobernados, y que por imperativo legal le corresponde ejecutarlos a un órgano del Estado, se ha determinado la procedencia del juicio de amparo en su contra, es decir, porque la ejecución de las resoluciones tomadas por el Instituto son llevadas a cabo por una autoridad; lo que sucede en caso similar con el IMSS.

En tales condiciones, cuando se solicite el amparo en contra de la ejecución del crédito que realice Hacienda, tendrá ésta el carácter de autoridad ejecutora y el Instituto el carácter de autoridad ordenadora para los efectos del amparo.

Es importante dejar asentado que la procedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones de carácter fiscal que emita el Instituto y que ejecute Hacienda, la ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación por considerar que su situación jurídica es similar a la del IMSS.

## 2.3 La Procuraduría Federal del Consumidor.

### 2.3.1 Acto que le dio origen.

Fue creada por Ley del Congreso de la Unión, concretamente por la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de diciembre de 1975.

### 2.3.2 Naturaleza Jurídica.

De conformidad con el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría es un organismo público descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Resulta interesante dejar anotado, aunque sea únicamente a manera de comentario, que la disposición legal indicada es notoriamente anticonstitucional, ya que atenta a la división de poderes consagrada en el artículo 49 de nuestra Carta Fundamental.

En efecto, la disposición legal es cuestión, parece, y de hecho lo es, un contrasentido, ya que establece que crea un organismo descentralizados con funciones de autoridad y con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El contrasentido se desprende de que un organismo público descentralizado, en estricto derecho, no puede realizar funciones de autoridad, ya que por su naturaleza misma no puede formar parte del poder público, puesto que como se explicó en el capítulo primero de esta tesis, los órganos del Es

tado no tienen ni patrimonio ni mucho menos personalidad jurídica, es decir, son entes impersonalizados que actúan en nombre y en representación del Estado mismo.

Por otra parte, la disposición jurídica que se comenta, es del todo anticonstitucional, toda vez que se le dan atribuciones a la Procuraduría para que realice funciones de autoridad, que por su propia naturaleza no le pertenecen, ya que existe disposición constitucional expresa en el sentido de que las controversias del orden civil que susciten sobre el cumplimiento y aplicación de una Ley Federal, como es la de Protección al Consumidor, corresponde conocer a los Tribunales Federales. (Artículo 104-I de la Constitución).

Obviamente, las controversias que se susciten entre los proveedores de bienes y servicios y los consumidores por falta de cumplimiento de algún contrato celebrado o en general por incumplimiento de obligaciones pactadas, son de carácter netamente civil, que se pueden ventilar ante los tribunales ordinarios del fuero común, o bien, ante los Tribunales Federales, atendiendo las circunstancias especiales de cada caso.

La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo público - descentralizado, porque para su constitución se cumplieron los requisitos que establece el artículo 20. de la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que son, a saber :

- 1.- Es una persona moral;

2.- Fue creada por una Ley del Congreso de la Unión;

3.- Tiene personalidad jurídica y patrimonio propios;

4.- Su objeto es la prestación de un servicio social, como lo es la promoción y protección de los derechos e intereses de la población consumidora.

### 2.3.3 Objeto.

El objeto de este organismo público descentralizado es la realización de un servicio social, consistente en promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora.

### 2.3.4 Patrimonio.

El patrimonio de la Procuraduría Federal del Consumidor se constituye de la siguiente manera :

1.- Aportaciones del Estado; y por

2.- Ingresos que percibe por el ejercicio del servicio social que realiza.

### 2.3.5 Facultades de carácter jurisdiccional.

No cabe la menor duda de que la Procuraduría Federal del Consumidor realiza funciones jurisdiccionales en sentido material, ya que el artículo 57 de su ley determina que tiene funciones de autoridad, y el artículo 66

establece que para el desempeño de las funciones que se le atribuyen, podrá emplear como medios de apremio: la multa hasta de \$ 20,000.00 y el auxilio de la fuerza pública y que para el caso de que la medida de apremio resultara improcedente, se procederá contra el rebelde por delito en contra de la autoridad.

Ahora bien, el hecho de que la ley faculte a la Procuraduría a imponer multas y emplear el auxilio de la fuerza pública para el desempeño de las funciones que se le encomiendan le da competencia para que realice funciones que por su naturaleza de organismo público descentralizado no le competen, por ser una actividad que en ejercicio del poder público y de acuerdo a las funciones en que éste se desarrolla, le pertenecen a los órganos del Estado.

Resumiendo, la facultad que se le atribuye a la Procuraduría Federal del Consumidor para aplicar sanciones y hacer uso de la fuerza pública, resulta a todas luces anticonstitucional, ya que esas actividades son propias de los órganos del Estado que la realizan en ejercicio del poder público, y no de un organismo público descentralizado cuya función es la prestación de un servicio social, pero nunca la administración de justicia.

#### 2.3.6 Observaciones.

Tomando como base la naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor y las facultades que se le atribuyen, se hacen las siguientes observaciones :

10. Es un organismo público descentralizado con personalidad ju-

rédica y patrimonio propios, razón por la cual no puede ser considerada como autoridad.

2o. La Procuraduría tiene atribuciones de carácter jurisdiccional, tantas como las que tiene cualquier órgano del poder público para imponer sanciones económicas y emplear el auxilio de la fuerza, como se desprende del artículo 66 de su ley.

3o. La Procuraduría resulta anticonstitucional e innecesaria, - ya que se delegan funciones que le corresponden al poder público, como lo es la administración de justicia; además porque las controversias que se susciten entre proveedores de bienes y servicios y los consumidores, son competentes para resolverlas, ya sea los Tribunales del Fuero Común, o bien los Tribunales Federales, según las circunstancias de cada caso.

4o. El organismo público descentralizado en cuestión, sin ser autoridad por no ser un órgano del Estado, su ley en su artículo 57 lo faculta para que realice funciones como si lo fuera; lo que demuestra plenamente que tanto la Ley Federal del Consumidor como la propia Procuraduría desde sus orígenes, son anticonstitucionales, puesto que una faculta a la otra para realizar actividades que no le competen, por ser funciones que por mandato constitucional le corresponde realizar a los órganos del Estado en el ejercicio en que se desarrolla el poder público.

2.3.7 Razón fundamental por la que procede el Juicio de Garantías en contra de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Desde el punto de vista constitucional, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría sí es autoridad, ya que realiza funciones de tal, como se desprende el artículo 57 que a continuación se transcribe.

"Se crea la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo - descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propios para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora".

Atendiendo al sentido literal del precepto en cuestión, al atribuir a la Procuraduría funciones de autoridad, la está facultando para que dicte resoluciones dirigidas a la esfera jurídica de los gobernados en forma unilateral, imperativa y coercitiva.

En efecto, de conformidad con el artículo 66 de la Ley Federal - de Protección al Consumidor, la Procuraduría realiza funciones de autoridad, tal y como se desprende del texto mismo que se transcribe literalmente.

"Art. 66.- La Procuraduría Federal del Consumidor, para el desempeño de las funciones que le atribuye la ley, podrá emplear las siguientes medidas de apremio :

I. Multa hasta de veinte mil pesos;

II. El auxilio de la fuerza pública.

Si fuese insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por delito en contra de la autoridad"

Por lo que respecta a la imposición de las multas, para que éstas sean legales, es necesario que la parte quejosa agote el procedimiento conciliatorio a que se refiere el artículo 59 fracción VIII de la ley indicada; requisito sin el cual la Procuraduría no está facultada para imponerlas y para el caso de que las imponga, violará lo dispuesto por las garantías 14 y 16 Constitucionales; afirmación que se corrobora con la jurisprudencia del H. Tercer Tribunal Colegiado.

**"PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. CARECE DE FACULTADES LEGALES PARA IMPONER MULTAS CUANDO LA PARTE QUEJOSA NO AGOTE EL PROCEDIMIENTO - CONCILIATORIO".** Del análisis minucioso de la Ley Federal de Protección al Consumidor, particularmente de su capítulo octavo, artículo 57 a 66, preceptos que precisan la existencia y atribuciones legales para imponer la multa combatida, ya que si bien está facultado para sancionar en el caso de que los proveedores no acudan a la llamada fase de conciliación cuando son requeridos para ello, como consecuencia de una reclamación planteada por algún consumidor, en los términos del artículo 59 fracción VIII, de la ley de la materia, también es cierto que la autoridad responsable carece de facultades legales para imponer multas como las impugnadas, apoyándose en la circunstancia de que el proveedor no agotó " el procedimiento conciliatorio que establece el artículo 59, fracción VIII de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y en su lugar haber demandado ante los tribunales competentes, en la vía ejecutiva civil, el cumplimiento de diversas prestaciones a la parte tercera perjudicada; ya que no existe precepto alguno en la ley de la materia que faculte a la autoridad responsable a actuar en la forma antes señalada. 65

65. Amparo en revisión 799/77.- Centro Automotriz, S.A.- 13 de octubre de 1977. Unanimidad de votos.- Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Atsimba Martínez Nolaco.

Informe 1977. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa. Tesis 96. Págs. 218 y 219. Tercera Parte de Tribunales Colegiados.

Es elemental dejar anotado que es la Ley Federal de Protección al Consumidor la que le da el carácter propiamente dicho de autoridad a la Procuraduría del Consumidor, al establecer que crea un organismo descentralizado de servicio social con funciones de autoridad, pero resulta de trascendental interés el hecho de que sea la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación la que determine la procedencia del juicio de amparo en su contra por la consideración de que tiene atribuciones de autoridad, dispone de la fuerza pública y tiene atribuciones para excitar a las autoridades competentes para que tomen las medidas necesarias para combatir todo género de prácticas que lesionen los intereses de la población consumidora, como podrá apreciarse en la jurisprudencia siguiente.

**"PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR; AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO".-** En efecto, dicese que tal organismo sí es autoridad para los efectos del amparo, toda vez que su carácter expreso de autoridad lo señala el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor al establecer que: "Se crea la Procuraduría Federal Del Consumidor como "organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad con personalidad jurídica y patrimonio propios, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora; toda vez que dispone de la fuerza pública en los términos del artículo 66 del citado ordenamiento legal; y porque de acuerdo con las atribuciones que le señala el artículo 59 fracción X, tiene facultades para excitar a las autoridades competentes a que tomen

las medidas adecuadas para combatir todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores". 66

66. Toca 397/77.- Promotores de la Industria de la Construcción, S.A.  
28 de octubre de 1977. Unanimidad de votos.  
Ponente: Rubén Domínguez y Viloria.

Toca 407/77.- Promotores de la Industria de la Construcción, S.A.  
4 de noviembre de 1977. Unanimidad de votos.  
Ponente : Rubén Domínguez Viloria

Toca 372/77.- Promotores de la Industria de la Construcción, S.A.  
11 de noviembre de 1977. Unanimidad de votos.  
Ponente: Rubén Domínguez Viloria.

Toca 375/77.- Promotores de la Industria de la Construcción, S.A.  
11 de noviembre de 1974. Unanimidad de votos.  
Ponente: Rubén Domínguez Viloria.

Toca 409/77.- Promotores de la Industria de la Construcción, S.A.  
11 de noviembre de 1977. Unanimidad de votos.  
Ponente: Rubén Domínguez Viloria.

Informe 1977. Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa  
Tesis 59. Pág. 379. Tercera Parte. Sección Primera. Tesis de Juris  
prudencia

## 2.4 Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

### 2.4.1 Acto que le dió origen.

En principio se creó, por acuerdo presidencial de fecha 7 de agosto, el comité para la regularización de la tenencia de la tierra.

Este acuerdo presidencial fue abrogado por el decreto de fecha 6 de noviembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de noviembre de ese mismo año, por el que se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra como organismo público descentralizado, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

### 2.4.2 Naturaleza Jurídica.

De acuerdo al decreto presidencial que lo creó en el artículo 1º. del mismo, se le da la calidad de organismo público descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Ahora bien, el CORETT es un organismo público descentralizado, en razón de que para su formación se reunieron los requisitos que establece el artículo 2º. de la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que son los siguientes :

1.- Es una persona moral;

2.- Fue creado por decreto del Ejecutivo;

3.- Tiene personalidad jurídica y patrimonio propios;

4.- El objeto de la Comisión consiste en la realización de un servicio técnico y social.

#### 2.4.3 Objeto.

El objeto de este organismo público descentralizado es la realización, programación y promoción a fin de hacer frente a los problemas que plantea un crecimiento urbano desordenado; actividad que se traduce en:

I. Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares mejorando esos centros de población y sus fuentes propias de vida:

II. Programar la disponibilidad de espacios libres para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones, evitando futuros asentamientos humanos irregulares en áreas contiguas ya regularizadas.

III. Promover ante las autoridades competentes la incorporación de las áreas regularizadas al fundo legal de las ciudades, cuando así proceda.

IV. Garantizar y/o entregar al Fondo Nacional de Fomento Ejidal la indemnización que por expropiaciones, corresponda al núcleo de población ejidal o comunal.

V. Promover la creación de fraccionamientos urbanos y suburbanos en cuyo caso deberá entregar al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, las utilidades que resulten.

VI. Suscribir, cuando así proceda, las escrituras públicas y títulos de propiedad con los que se reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización de la tenencia de la tierra.

VII. Promover ante la banca oficial el otorgamiento de créditos blandos en favor de particulares avecindados en zonas o fraccionamientos ya regularizados, los cuales sean susceptibles de programas colectivos de construcción de viviendas o de remodelaciones de las mismas.

VIII. Coordinarse con las dependencias y organismos públicos cuyas finalidades concurren con los de la Comisión.

IX. La Comisión podrá celebrar en su caso, los convenios que procedan con las entidades públicas a que se refiere el artículo 117 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, sin perjuicio de atribuciones que las leyes conceden a estas mismas entidades y el departamento de asuntos agrarios y colonización.

#### 2.4.4 Patrimonio

El patrimonio de CORETT está integrado en la siguiente forma :

1.- Aportaciones del Gobierno Federal.

2.- Ingresos que obtengan de las operaciones que realice, por concepto de la regularización de predios.

3.- Aportaciones de cualquier especie que le hagan dependencias y organismos públicos o bien particulares.

4.- Los demás que obtenga por cualquier otro título legal.

2.4.5 Procedencia del Juicio Constitucional en contra de la Comisión para la Regularización de la tenencia de la tierra.

La Comisión, para llevar a cabo el objeto para el cual fue creada, realiza actos de diversa índole.

En ocasiones, esos actos tienden a coordinarse con otros organismos públicos o dependencias cuyas finalidades concurren, pero en otros casos, los actos que emite afectan la esfera jurídica de los particulares, ya que - estos les son impuestos en forma unilateral, imperativa y coercitiva.

De entrada podemos decir que el juicio de garantías no procede - contra CORETT, ya que dada su naturaleza jurídica de organismo descentralizado, no pertenece a los órganos del poder público; sin embargo esta circunstancia no es bastante para determinar la procedencia del amparo, puesto que es necesario establecer quiénes más son considerados como autoridades para - los efectos del juicio constitucional dada la naturaleza jurídica de los - actos que emiten.

Con base en el principio de legalidad, las autoridades únicamente pueden hacer lo que la ley les faculte expresamente, y con criterio extensivo podemos decir que CORETT solamente puede realizar los actos para los que su decreto y su reglamento lo facultan.

En la vida práctica, la Comisión, con la intención de cumplir con su objeto, realiza actos que no son de su competencia, es decir, se sale de la órbita de sus atribuciones, ocasionando la violación al principio de legalidad y, como consecuencia lógica, la infracción a los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Política Suprema.

Uno de los ejemplos que se palpan con mayor frecuencia, es el hecho de que la Comisión, sin estar facultada legalmente para ello, resuelve con conflictos entre particulares sobre la posesión de un bien inmueble, suscribiendo a continuación los títulos de propiedad correspondiente a favor del particular que según CORETT acreditó su derecho, ordenando la inscripción y registro del inmueble al C. Director del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal, en la institución a su cargo.

De acuerdo al artículo 11 de la Ley de Amparo en vigor, es autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, la que dicta u ordena ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

A este respecto, es interesante conocer el criterio que ha sostenido la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que determina quiénes más son autoridades.

"Autoridades". Al decir la Constitución que el amparo procede por leyes o actos de autoridades que violen las garantías individuales, no significa, en manera alguna, que por autoridades deba entenderse, para los efectos del amparo, única y exclusivamente aquellas que estén establecidas con arreglo a las leyes, y que sigan obrando dentro de la esfera legal de sus atribuciones, al ejecutar los actos que reputan violatorios de garantías.

El término "autoridades", para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de - circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posi**bilidad** material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen".<sup>67</sup>

En tales condiciones, la Comisión, si bien es cierto que no está facultada legalmente para resolver controversias entre particulares sobre - la posesión de un bien inmueble, de hecho lo hace, es decir, de facto reali**za** atribuciones decisorias que no le competen, dejando a cargo de los órga**nos** del Estado la ejecución de sus resoluciones, actuando únicamente de esta manera como autoridad ordenadora, sin la posibilidad de que los órganos ejecutores puedan modificar el acto ordenado.

En el ejemplo que se cita, la Comisión debe considerarse como au**toridad** para los efectos del amparo, dada la naturaleza del acto que reali**za**, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 103 fracción I de la Consti**tución** Política, 11 de la Ley de Amparo en vigor y con la jurisprudencia - transcrita.

Sin embargo, la segunda sala de la H. Suprema Corte de Justicia - de la Nación en su informe de 1980, ha sostenido, en tesis jurisprudencial, pero no en jurisprudencia definida, que CORETT No es autoridad para los - efectos del amparo, puesto que estima que un organismo descentralizado como

67. Quejoso. Torres MarcolfoF.- Tomo IV.- Pág. 1068.- 10 de mayo de 1919. Quinta Epoca. 1a. Parte.- Semanario Judicial de la Federación

es el que se analiza no tiene facultades decisorias que impliquen la afectación jurídica de los gobernados, ni tampoco cuenta con facultades para disponer de la fuerza pública.

"COMISION PARA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO".

La Comisión para la Regularización de la tenencia de la tierra creada por acuerdo presidencial de fecha 7 de agosto de 1973 y reestructurada en posterior decreto de 6 de noviembre de 1974, no es un organismo público que cuente con facultades decisorias que impliquen la afectación de la esfera jurídica de los particulares y tampoco tiene facultades para disponer de la fuerza pública, en virtud de lo cual, no puede ser considerada como autoridad para los efectos del juicio de amparo". 68

Contrario a la tesis jurisprudencial antes transcrita, ese organismo descentralizado, realiza actos, que si bien es cierto no los puede ejecutar por no disponer de facultades ejecutoras y en consecuencia no puede hacer uso de la fuerza pública para cumplir con sus resoluciones, sí los ordena, quedando a cargo de los órganos del poder público la ejecución de los mismos, sin tener estos la posibilidad de modificarlos, es decir, CORETT actúa como autoridad ordenadora.

Antes de seguir adelante con esta exposición, quiero dejar establecido que actualmente no existe en los Juzgados de Distrito ni en los Tribu

68. Amparo en revisión 1,243/79.- Comisión Ejidal del poblado San Jerónimo Aculco Lídice, Delegación la Magdalena Contreras, D.F., 22 de noviembre de 1979.- Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Eduardo Langley Martínez.- Secretario: José Gómez Molina.- Informe de 1980, Segunda Sala. Pág. 91.

nales Colegiados de Distrito ni en los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, un criterio definido sobre si CORETT es o no autoridad para los efectos del amparo, ya que para unos Jueces, con base en la tesis jurisprudencial de la Corte, no es autoridad, en virtud de que no tiene facultades decisorias ni tampoco dispone de la fuerza pública; mientras que para otros, ese organismo descentralizado sí es autoridad, ya que sus actos se encuadran dentro de lo dispuesto por el artículo 103 Constitucional y de la Ley de Amparo, es decir, por estar dirigidos a la esfera jurídica de los particulares en forma unilateral, imperativa y coercitiva; en este caso actúa como autoridad ordenadora.

Para robustecer mi afirmación de que CORETT actúa en ciertos casos como autoridad ordenadora, dejando a cargo de los órganos del Estado la Ejecución de sus resoluciones, me permito citar un ejemplo práctico que tuvo su origen en el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa, Amparo No. 423/82, y que resolvió en revisión el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, R.A.- 760/83. Los sucesos ocurrieron de la manera siguiente :

1º La quejosa señaló como autoridades responsables ordenadoras al C. Director General de la Comisión para la Regularización de la tenencia de la tierra (CORETT), y como autoridad ejecutora al C. Director General General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal.

2º De CORETT se señaló como acto reclamado, la orden de acuerdo y resolución que dictó con fecha 6, 7, 8, 9 y 10 de noviembre de 1982, dentro del expediente administrativo número c-17/82, de San Nicolás Totolopan,-

D.F., por medio del cual se ordenó la adjudicación y escrituración notarial del lote No. 8 de la Mz. 185 en la zona urbana ejidal ya indicada el cual lo posee la quejosa, a favor de un tercero, con lo cual se pretendió desposeer la del inmueble de su propiedad.

Del C. Director General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal, el acto reclamado consistió en la abstención de registrar e inscribir la escritura pública No. 5324 a favor del tercero que no tenía derecho alguno.

3º La quejosa expuso en su demanda de garantías los conceptos de violación, consistentes en que CORETT Pretendía privarla de sus derechos posesionarios después de haber resuelto una controversia sobre la posesión del inmueble, sin que se le hubiese oído ni vencido en juicio ante los tribunales competentes ni observando las formalidades esenciales del procedimiento, además sin que se hubiere fundado ni motivado la causa legal del procedimiento; razón por la cual se violaban en su perjuicio los artículos 14 y 16 Constitucionales.

4º El C. Juez Séptimo de Distrito en materia administrativa en sentencia definitiva resolvió en el sentido de que por lo que toca al C. Director General del Registro Público de la Propiedad se sobresee el juicio de garantías por no ser ciertos los actos que se le reclaman; por lo que respecta a CORETT, aunque sí son ciertos los actos que se le reclaman, no es autoridad para los efectos del amparo, con base en la tesis sustentada por la segunda sala de la Corte y por lo tanto se sobresee el presente juicio amparo con fundamento en lo dispuesto por el artículo 74 fracción III de la Ley de Amparo en vigor.

5º La quejosa interpuso revisión y los agravios que hizo valer consistieron, esencialmente, en expresar que la Comisión no tiene facultades para privar de la posesión a particulares, ni mucho menos decidir ni resolver controversias sobre la posesión, violando de esta manera los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Fundamental.

6º El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el amparo en revisión R.A.760/83 resolvió en el sentido de que CORETT al dictar una resolución en un conflicto entre particulares sobre la titulación de un inmueble y ordenar su adjudicación a favor de un tercero, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del D.F., resulta claro que en el presente caso, ese organismo público descentralizado actúa como autoridad ordenadora para los efectos del juicio constitucional y por lo tanto, tiene el carácter de responsable en el mismo, ya que sus actos quedan encuadrados dentro de lo dispuesto por la fracción I del artículo 1º de la Ley de Amparo en vigor.

Por otra parte, también argumentó que CORETT no tiene competencia para resolver conflictos posesorios entre particulares, ya que aquella considerada como un cúmulo de facultades para actuar o emitir el acto correspondiente, solamente surge de una disposición legal o reglamentaria, y no de un acto distinto, tampoco de una sentencia emitida por Tribunal Administrativo.

7º El Tercer Tribunal Colegiado en Materia administrativa, determinó que la Justicia de la Unión amparaba y protegía a la quejosa.

Si se analiza con detenimiento la naturaleza del acto que emitió la Comisión, se podrá observar que realizó una función del poder público, es

decir, decidió y resolvió una controversia entre particulares sobre la posesión de un inmueble, violando tajantemente en perjuicio de la quejosa las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

El otro caso en que la Comisión es autoridad para los efectos del amparo, por disposición del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, es cuando ésta recibe el beneficio de la expropiación, con fin de regularizar la tenencia de la tierra.

#### "COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENCIA DE LA TIERRA

(CORETT); CASO EN QUE SI FUNGE COMO AUTORIDAD.

Cuando CORETT recibe el beneficio de la expropiación, con el fin preciso de regularizar la tenencia de la tierra y queda facultado para lotificar y titular predios en favor de los ocupantes y aún de terceros, en realidad, es la ejecutora del decreto expropiatorio, pues queda facultado para decidir la lotificación, titulación y pago de indemnizaciones.- Por ello funge como autoridad y tiene el carácter de responsable, en el amparo contra el acto hecho consistir en donar, en favor del Departamento del Distrito Federal, el terreno que ocupa el quejoso, dentro de lo expropiado. 69

De lo anteriormente expuesto, se concluye que la Comisión es autoridad para los efectos del amparo en dos casos: primero, cuando sus resoluciones deban ser acatadas y ejecutadas por órganos del poder público, como - en el caso que nos sirvió de ejemplo; y en segundo lugar cuando recibe el be

69. Amparo en revisión 1808/81. Ismael Silvano Viveros Tinoco.- 13 de mayo de 1982.- Unanimidad de votos.- Ponente: Manuel Castro Reyes. Secretario: Lic. Salvador Flores Carmona.

neficio de la expropiación con el fin de regularizar la tenencia de la tierra, en los términos de la tesis jurisprudencial que antecede.

### 3. Proposición de la Procedencia del Juicio de Amparo contra actos de Organismos Descentralizados y de Empresas de Participación Estatal.

#### 3.1 Introducción.

Contra los actos de los cuatro organismos descentralizados que analizamos en los puntos anteriores, se determinó la procedencia del juicio de garantías dada la naturaleza jurídica de los actos que emiten y los órganos que los ejecutan, tal y como quedó establecido tanto por la Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como en la de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Sin embargo, existen otros organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que en el caso de los primeros, por estar facultados por su ley orgánica o por su reglamento, y en el caso de los segundos por estar facultados de diversa manera, emiten resoluciones dirigidas a la esfera jurídica de los gobernados, imponiendo sus decisiones en forma unilateral, imperativa y coercitiva a todas aquellas personas tanto físicas como morales que requieren los servicios que dichas entidades públicas prestan, y sin que los gobernados puedan impugnarlas jurídicamente.

En la vida práctica, continuamente se observa que las decisiones que imponen estas agencias del Estado no pueden ser combatidas mediante recurso ordinario porque no existe, ni mucho menos a través del Juicio Constitucional, ya que emanan de entidades, que de acuerdo a nuestro sistema constitucional y en estricto derecho, no son autoridades; es decir, no son órganos del Estado, dada su naturaleza jurídica, ya sea de organismo descentralizado, o bien, de empresa de participación estatal.

### 3.2 Naturaleza Jurídica de los actos que emiten.

Estas entidades públicas, por estar facultadas, emiten actos que tienen todas las características de uno de autoridad, es decir, son unilaterales, porque para su eficacia y existencia jurídica no se requiere acuerdo de voluntad del gobernado frente a quien se ejercita; son imperativos, dado que la voluntad del particular se encuentra supeditada a la voluntad de esas agencias, externada a través del propio acto; y son coercitivos, es decir, que el acto tiene capacidad para hacerse respetar y ejecutar coercitivamente diferentes medios y al través de distintos aspectos, aun en contra de la voluntad del gobernado, sin necesidad de que estas agencias recurran a jurisdicción para que sus actos se realicen cabalmente.

### 3.3 Competencia.

La competencia que tienen estas agencias para dictar resoluciones dirigidas a la esfera jurídica de los particulares, emanan precisamente de su Ley Orgánica o bien de su Reglamento, esto tratándose de los organismos descentralizados, y por lo que respecta a las empresas de participación estatal, su competencia tiene distinto origen.

### 3.4 Integración.

En la constitución tanto de los organismos descentralizados como de las empresas de participación estatal, interviene el Estado, normalmente haciendo aportaciones de carácter económico y designando a los órganos de dirección y control.

### 3.5 Análisis de la Comisión Federal de Electricidad.

Para ejemplificar a una de estas entidades nos permitimos analizar la Comisión Federal de Electricidad.

#### 3.5.1. Acto que le dio origen.

La Comisión fue creada por ley del Congreso de la Unión, concretamente por la Ley constitutiva de la Comisión Federal de Electricidad como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1949, en la cual se determinaban sus atribuciones y organización en los mismos términos en que aún subsisten en la actual Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

#### 3.5.2 Naturaleza Jurídica.

De conformidad con la ley que la creó, la Comisión Federal de Electricidad nació como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios; atribuciones que la ley vigente de fecha 22 de diciembre de 1975 en su artículo 8o. le reconoce.

#### 3.5.3 Integración de la Comisión Federal de Electricidad.

La Comisión Federal de Electricidad está regida por una junta de gobierno, integrada por los siguientes miembros :

- Secretario de Energía y Minas e Industria Paraestatal.
- Secretario de Hacienda y Crédito Público.

- Secretario de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Secretario de Programación y Presupuesto ;
- Director General de Petróleos Mexicanos; y
- Tres representantes de los trabajadores electricistas sindicalizados de planta que correspondan a las áreas de planeación, operación y construcción.

El Presidente de la República designará al Director General, quien representará a la Comisión Federal de Electricidad con las atribuciones y facultades que la ley de la materia le ordene y las que la junta de gobierno de cida otorgarle.

3.5.4 Objeto para el cual fue creada la Comisión Federal de Electricidad.

El objeto para el cual fue creada la Comisión consiste en la prestación del servicio público de energía eléctrica. Atendiendo al texto del artículo 4o. de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la prestación de este servicio comprende :

- I.- La planeación del sistema eléctrico nacional.
- II.- La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica; y
- III.- La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos

que requieren la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

3.5.5. Naturaleza Jurídica del Contrato de Suministro de Energía Eléctrica celebrado entre la Comisión Federal de Electricidad y el particular solicitante.

En un principio el servicio de energía eléctrica fue prestado por compañías extranjeras, por lo que todas las personas que deseaban gozar de ese servicio, tenían que contratar de dichas empresas; es decir, el contrato celebrado entre la compañía prestadora y el solicitante era un contrato privado. Posteriormente y debido a los pasos agigantados con que se fue desarrollando la vida económica de nuestro país, el Estado consideró que la prestación de tan importante servicio no podía quedar en manos de compañías extranjeras.

En 1960 el Ejecutivo Federal realizó la adquisición de las empresas más importantes, que en ese entonces era la Mexican Light Power Co. y la American Foreign Co., considerándose dicha compra como una de las más relevantes en la vida económica de México y además marcaba el inicio de la nacionalización de la industria eléctrica.

Como culminación de todo un proceso de nacionalización de la industria eléctrica, el 29 de diciembre de 1960 se realizó una adición al artículo 27 constitucional para quedar en la forma que sigue :

"Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir, y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la presta

ción de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieren para dichos fines".

En diciembre de 1974, el Presidente en funciones, en ejercicio de sus facultades, solicitó una nueva reforma y una adición al referido precepto, a efecto de que correspondiera exclusivamente a la Nación el aprovechamiento de materiales radiactivos y combustibles nucleares para la producción de energía atómica. También se hizo una adición al párrafo X del artículo 73 de la Constitución, en el sentido de que se faculta al Congreso de la Unión - para legislar en materia de energía eléctrica y nuclear.

Para finalizar con el proceso de nacionalización del servicio, el dos de enero de 1975, tuvo verificativo la Asamblea de la Cfa de Luz y Fuerza del Centro, S.A., decretándose su disolución y liquidación, nombrándose liquidadores, así como de sus subsidiarias, Cfa, Meridional de Fuerza, S.A., Cía. de Luz y Fuerza de Toluca, S.A. y Cfa de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., autorizándose a la Comisión Federal de Electricidad para adquirir sus activos, - llegándose de esta manera a la total integración de la industria eléctrica en favor de la Nación.

Expuesto lo anterior, podemos concluir diciendo que este servicio público en principio fue prestado a través de un contrato privado que satisficiera necesidades particulares, se tornó en un servicio de vital importancia, - sin el cual el desarrollo de nuestro país resultaría imposible. Es por esta razón por lo que actualmente ese servicio es considerado de orden público.

Concretando, podemos decir que el objeto del contrato de suminis -

tro de energía eléctrica que celebran la Comisión y el particular, consiste - precisamente en la prestación del servicio público de energía eléctrica; atribución que el Estado delega a ese organismo para la satisfacción de necesidades colectivas y en estricto cumplimiento de una función pública.

Tomando en consideración que el objeto del contrato consiste en el cumplimiento de una atribución estatal, podemos concluir que la naturaleza jurídica de la relación que se da entre la Comisión como prestadora del servicio y el particular solicitante es un contrato administrativo.

"El contrato administrativo se define como un acuerdo de voluntades celebrado, por una parte, la administración pública y por la otra personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar o extinguir una situación jurídica de interés general, o en particular relacionada con los servicios públicos, que unen a las partes en una relación de estricto derecho público, sobre las bases de un régimen exorbitante del Estado".<sup>70</sup>

Es importante destacar el hecho de que en la definición que acabamos de indicar, una de las partes contratantes es la administración pública - comprendiendo dentro de ésta a las tres formas de organizaciones administrativas son: la administración pública centralizada, la desconcentrada y la descentralizada o paraestatal. En el presente caso a estudio, una de las partes contratantes es precisamente la Comisión Federal de Electricidad, que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 45 de La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se ubica dentro de la Administración Pública Paraestatal por

70. Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit. Tomo II. Pág. 449.

ser un organismo descentralizado.

3.5.6. Facultades de la Comisión Federal de Electricidad para emitir resoluciones dirigidas a la esfera jurídica de los particulares en forma unilateral, imperativa y coercitiva.

El artículo 26 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica vigente, establece los casos en los cuales podrá verificarse la suspensión del suministro de este servicio y son los que a continuación se detallan :

I.- Por falta de pago oportuno de la energía eléctrica durante un periodo normal de facturación;

II.- Cuando se acredite el uso de energía eléctrica a través de instalaciones que alteren o impidan el funcionamiento normal de los instrumentos de control o de medida;

III.- Cuando las instalaciones del usuario no cumplan las normas técnicas reglamentarias; y

IV.- Cuando se compruebe el uso de energía eléctrica en condiciones que violen lo establecido en el contrato respectivo.

Posteriormente en el artículo 34 del ordenamiento legal en cita, se establecen las formas por las cuales el contrato de suministro de energía eléctrica se rescinde.

Art. 34.- "El contrato de suministro de energía eléctrica termina:

I.- Por voluntad del usuario; ,

II.- Por cambio de giro o características del mismo que impliquen - la aplicación de tarifa diversa.

III. Por cambio de propietario del inmueble, industria o comercio en el caso de que sean usuarios; y

IV.- Por falta de pago del adeudo que motive suspensión, dentro - de los siguientes 15 días naturales a la fecha en que efectuó dicha suspensión".

Si se examinan con cuidado los 4 pasos anteriores, podremos percatarnos que en el primer caso realmente no existe problema alguno, pero en los últimos tres, sí.

Atendiendo el texto literal del artículo 34, la palabra "termina" prácticamente está utilizada como sinónimo de rescisión, ya que en materia administrativa, "la rescisión es la sanción más efectiva de que dispone la administración pública y tiene por finalidad dar por terminado un contrato manteniendo la responsabilidad que resulte al contratista".<sup>71</sup>

Ahora bien, el artículo 126 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica (publicado en el D.O. el 4 de Octubre de 1945) faculta a la Comisión Federal de Electricidad a proceder al corte inmediato del servicio.

Art. 126.- "Las empresas podrán proceder al corte inmediato del servicio , sin necesidad de intervención de la Secretaría, en los siguientes casos:

71. Serra Rojas, Andrés; Ob. Cit. Tomo II, Pág. 465.

a).- Por falta de pago, de conformidad con lo que disponga el reglamento general del que habla el artículo anterior ;

b).- Cuando se esté consumiendo energía sin contrato;

c).- Cuando se haya conectado el servicio sin autorización de la empresa; y

d).- Cuando por defectos en las instalaciones se ponga en serio peligro la seguridad de personas o propiedades, pero en tal caso la empresa estará obligada a informar a la Secretaría dentro de las 48 horas siguientes al corte".

Una vez precisados los fundamentos legales que otorgan a la Comisión facultades para emitir actos unilaterales, imperativos y coercitivos dirigidos a la esfera jurídica de los gobernados, resulta interesante examinar su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Siguiendo con el mismo orden de ideas que venimos desarrollando en estas páginas, el contrato de suministro de energía eléctrica que celebran la Comisión en su carácter de prestadora de servicio y el particular solicitante, es un contrato administrativo sujeto al régimen de derecho público, tal y como quedó explicado en párrafos anteriores.

En este contrato administrativo la libertad del particular para discutir las cláusulas se encuentra limitada, ya que tan sólo se adhiere al contrato de machote que le presenta la Comisión; situación que viene a establecer una notoria desigualdad entre las partes contratantes, lo cual, en nuestro concepto, está justificado debido a que la prestación de este servicio está considerada como un servicio de interés público.

Sin embargo, el problema se agrava desde el momento en que se facultada legalmente a la Comisión para que realice actos que van dirigidos a la esfera jurídica de los particulares, como son : la suspensión y el corte del servicio y la rescisión del contrato de suministro de energía eléctrica. A este respecto es interesante distinguir tres situaciones que ponen de manifiesto la violación de garantías individuales en perjuicio de los usuarios del servicio por parte de la Comisión Federal de Electricidad.

Primero.- La Comisión, en cumplimiento del servicio que le delega el Estado, al momento de elaborar el contrato de suministro de energía eléctrica que aprueba la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial oyendo a la Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal, consigna cláusulas que le otorgan a ese organismo prerrogativas exorbitantes que le permiten tener el control del contrato, obedeciendo esta circunstancia a que el servicio de energía eléctrica está considerado como una actividad de orden público; situación con la que estamos de acuerdo en parte, ya que de esta manera se tutela la función pública que el Estado delega.

Segundo.- Por otra parte, una cosa es consignar cláusulas en el contrato que garanticen la función pública delegada y asegure de esta manera la regularidad, continuidad y eficiencia del servicio público, y otra situación totalmente distinta es establecer cláusulas en el contrato que le otorguen a la Comisión prerrogativas exorbitantes, facultándola para emitir actos dirigidos a la esfera de derechos de los usuarios en forma unilateral, imperativa y coercitiva sin que estos tengan la posibilidad de impugnarlos jurídicamente, lo cual, en nuestro concepto, es violatorio de garantías individuales, concretamente de los artículos 14 y 16 constitucionales.

Tercero.- Es evidente que la relación que surge entre la Comisión como prestadora del servicio y el usuario de éste, derivada del contrato de suministro de energía eléctrica, es de coordinación y no de supra a subordinación, de tal manera que cualquier decisión o resolución que tome la Comisión con motivo de ese contrato y sea perjudicial a los intereses del usuario el acto así emitido no tendrá el carácter de autoridad. La situación cambia totalmente cuando la Comisión, al momento de elaborar el contrato, consigna expresamente a su favor la facultad de suspender el servicio, declarar rescindido el contrato y proceder al corte del servicio, o bien, porque su ley orgánica o su reglamento la faculten para realizar dichos actos; en tal virtud, el acto en que tal declaración se formula asume el carácter de acto de autoridad, procediendo de esta manera la acción de amparo en contra de dichos actos.

Para ejemplificar la inconstitucionalidad de los actos que emite la Comisión Federal de Electricidad, nos permitimos hacer los siguientes planteamientos :

¿Es atentatoria de garantías individuales la facultad que la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y el Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica otorgan a la Comisión Federal de Electricidad en sus artículos 26 y 126 respectivamente para realizar la suspensión y proceder al corte del servicio?

Desde nuestro punto de vista, salvo la mejor opinión del lector, sí es atentatoria de garantías individuales, en virtud de que tal facultad así formulada asume el carácter de acto de autoridad, estableciéndose así una relación de supra a subordinación.

Los artículos 14 y 16 constitucionales consagran las garantías de audiencia y legalidad a favor de todos los gobernados.

Por no ser redundantes y no cansar al lector, nos remitimos a las subgarantías que cada uno de estos artículos contemplan y fueron analizados al principio de este capítulo; únicamente mencionaremos los aspectos generales de cada artículo.

El artículo 14 constitucional establece en su segundo párrafo que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

El artículo 16 constitucional consagra la garantía de legalidad - que deben de respetar las autoridades y en su primer párrafo dice :

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Si examinamos cuidadosamente las garantías de audiencia y legalidad anteriormente indicadas, se llega a las siguientes conclusiones :

1°. El contrato administrativo celebrado entre la Comisión Federal de Electricidad y el usuario, genera derechos y obligaciones para ambas partes. Es precisamente el derecho del usuario que tiene a la prestación del servicio el que tutela la garantía de audiencia.

2°. El derecho del usuario derivado de la relación contractual, le es privado al usuario en el momento en que la Comisión suspende o corta el servicio de energía eléctrica, sin mediar juicio y sin que tal privación se siga ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

3°. El acto de privación que consiste en la suspensión y el corte del servicio al usuario, implica además un acto de molestia, el cual es realizado por la Comisión por ser competente para emitirlo, pero sin autoridad, ya que no es un órgano del Estado, aunque hay que agregar que el acto así ejecutado y por estar facultada legalmente la Comisión para realizarlo, asume el carácter de autoridad, estableciéndose así una relación de supra a subordinación.

4o. Es competente la Comisión para realizar la suspensión y el corte del servicio al usuario, sin embargo este acto de privación que implica también un acto de molestia, lo lleva a cabo la Comisión de hecho, es decir, sin mandamiento escrito en el que funde y motive la causa legal del acto reclamado.

5o. Concluyendo, el acto de suspender y cortar el servicio de energía eléctrica al usuario por parte de la Comisión Federal de Electricidad, derivado de la facultad que expresamente se reserva ese organismo al momento de elaborar el contrato de suministro y la que su Ley o Reglamento le otorgan, asume el carácter de acto de autoridad violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales en cuanto al acto afecta al gobernado (usuario) en las garantías de audiencia y legalidad, pero por otra parte también resulta violatorio del artículo 17 de la propia Constitución, puesto que se faculta a la Comisión para hacerse justicia por su propia mano.

¿Es constitucional la facultad que la Comisión Federal de Electricidad expresamente se reserva en el contrato de suministro de este servicio y la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica le otorga para rescindir el contrato?

Creemos que esa facultad es inconstitucional. De acuerdo a la teoría general de las obligaciones, una de las fuentes principales es el contrato, el cual crea y transfiere derechos y obligaciones.

En el momento en que el usuario solicitante del servicio se adhiere a las cláusulas contenidas en el contrato de machote que le presenta la Comisión Federal de Electricidad, adquiere derechos y contrae obligaciones.

El principal derecho que adquiere el usuario es el derecho a que se le suministre la energía eléctrica.

El hecho de que la Comisión, en forma unilateral, declare rescindido el contrato de suministro de energía eléctrica, importa violación a los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución, puesto que la facultad así formulada asume el carácter de acto de autoridad. De lo aquí expuesto se llega a las siguientes conclusiones:

1o. La Comisión, al declarar rescindido el contrato de suministro de energía eléctrica en forma unilateral, priva al usuario de los derechos derivados del contrato; privación que se verifica sin mediar juicio ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

2o. La declaración que hace la Comisión al rescindir el contrato, implica también un acto de molestia, que ejecuta por estar facultada legalmente para ello, es decir, es competente para emitir dicho acto. La forma de declarar rescindido el contrato normalmente es verbal, es decir sin mandamiento escrito en el que funde y motive la causa legal de la rescisión.

3o. Para fortalecer esos argumentos, nos permitimos transcribir la Jurisprudencia que al respecto ha sustentado la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación :

## CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

### RESCISION DE LOS,

Sólo los tribunales de justicia pueden, mediante juicio correspondiente, declararlos rescindidos. 72

Como puede observarse en los casos anteriores, la Comisión Federal de Electricidad suspende y corta el servicio al usuario y rescinde el contrato de suministro de energía eléctrica por estar facultada legalmente para hacerlo, afectando de esta manera la esfera jurídica de los usuarios del servicio de ese organismo presta, de manera mucho más trascendental que si se tratara de un acto de autoridad y contra los cuales el usuario afectado (particular o gobernado) no tiene medio de defensa alguno para impugnarlos, es decir, se encuentra en un verdadero estado de indefensión.

3.5.7 Recurso Administrativo previsto en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

El recurso administrativo contemplado en ese ordenamiento legal, es el de reconsideración, que se interpone en caso de inconformidad con las

72. Quinta Epoca :

Tomo VII, Pág. 583.- Montiel Eusebio.

Tomo VII, Pág. 700.- Peralta Feliciano.

Tomo XI, Pág. 553.- Federico Zorilla, S. en C.

Tomo XII, Pág. 222.- Muñoz Antonio.

Tomo XIV, Pág. 1085.- Compañía de Tranvías. Luz y Fuerza de Monterrey.

Semanario Judicial de la Federación de 1917-1975. Apéndice 75. Tercera - Parte. Segunda Sala. Tesis 366. Pág. 607.

resoluciones dictadas por cualquiera de las Secretarías de Energía, Minas e -  
Industria Paraestatal, de Hacienda y Crédito Público y de Comercio y Fomento  
Industrial.

Este recurso es procedente en contra de los actos perfectamente es-  
pecificados en la ley de la materia, y que no prevee los actos ejecutados por  
la Comisión Federal y de Electricidad, como son: suspensión y corte del ser-  
vicio, y rescisión del contrato de suministro de energía eléctrica agregando  
que las resoluciones contra de las cuales procede este recurso se refieren -  
únicamente a las que emita cualquiera de las Secretarías de Estado Indicadas.

De lo que se concluye que el ordenamiento legal, en cita, no pre-  
vee recurso alguno en contra de los actos ejecutados por la Comisión Federal  
de Electricidad.

Lo expuesto con anterioridad es un breve bosquejo de toda la mecá-  
nica que implica la prestación del servicio público de energía eléctrica; ser-  
vicio que delega el Estado en ejercicio y cumplimiento de una función pública  
a la Comisión Federal de Electricidad.

En las páginas siguientes nos ocuparemos de analizar una empresa  
de participación estatal mayoritaria que tiene a su cargo, por concesión admi-  
nistrativa, la prestación del servicio público telefónico: Teléfonos de Mé -  
xico.

### 3.6. Análisis de Teléfonos de México, S.A.

#### 3.6.1 Acto que le dio origen.

Teléfonos de México, S.A., se constituyó bajo la forma de una sociedad mercantil, concretamente de una sociedad anónima, el 23 de diciembre de 1947, pasando a integrar parte de esta compañía los derechos y obligaciones de Telefónica y Telegráfica Mexicana, S.A. así como los activos y pasivos de Teléfonos Ericcson, S.A., quedando de esta manera fusionados los intereses de las compañías que iniciaron el servicio telefónico en México.

#### 3.6.2 Naturaleza Jurídica.

El 31 de diciembre de 1951, se expidió la Ley del Impuesto sobre Ingresos por Servicio Telefónico impuesto que al ser recuperado por la empresa se destinó en forma de crédito para el financiamiento de la empresa, empezando de esta manera el Gobierno Federal a participar en forma activa en la transformación de esta compañía.

El 20 de agosto de 1958 un grupo de empresarios mexicanos adquirió las acciones de Teléfonos de México, S.A., que en ese entonces pertenecían a las compañías International Telephone & Telegraph Corporation y a la L.M. Ericcson de Suecia, lográndose así la mexicanización del servicio telefónico.

El 18 de junio de 1963 se acordó que el Estado aportaría el importe del crédito en acciones preferentes de voto limitado con dividendo fijo del 5%, siendo de esta forma en la que el Gobierno Federal se convierte en

accionista minoritario de la compañía de Teléfonos de México, S.A.

Para agosto de 1972 el Estado contaba ya con el 48% de las acciones de Teléfonos de México, S.A., por lo que acordaron empresa y gobierno que el Estado adquiriera un 3% más de las acciones para llegar a un total del 51%, mismas que se convirtieron en acciones comunes y representadas por la serie AA. Este acuerdo se ratificó en la asamblea general extraordinaria de accionistas celebrada el 31 de octubre de ese mismo año para que entrara en vigor el 1o. de noviembre de 1972; la protocolización del acta de dicha asamblea consta en la escritura pública No. 62199 de fecha 15 de noviembre de 1972, convirtiéndose de esta manera Teléfonos de México, S.A. en una empresa de participación estatal mayoritaria: naturaleza jurídica de este organismo.

### 3.6.3. Integración de Teléfonos de México, S.A.

Teléfonos de México es una empresa de participación estatal mayoritaria que reviste la forma de una sociedad anónima y que está regida por un consejo de administración, estructurado de la siguiente manera :

- Consejo de Administración;
- Dirección General;
- Dirección de Planeación;
- Dirección de Expansión y Proveeduría;
- Dirección de Servicios a Clientes;
- Dirección de Finanzas y Administración.

Es importante señalar que todos los cargos de alta dirección son ocupados por funcionarios designados por el Presidente de la República; estableciendo de esta manera un control total sobre las actividades que desarrolla esta agencia estatal.

#### 3.6.4 Objeto o fin de Teléfonos de México.

De conformidad con el artículo 6o. de la Ley General de Sociedades Mercantiles, la escritura constitutiva debe de tener entre otros requisitos, el señalamiento del objeto o fin de la sociedad.

El objeto de esta empresa de participación estatal mayoritaria es precisamente la prestación del servicio público telefónico.

El artículo 28 constitucional, en su párrafo cuarto, establece - que no constituirán monopolios las funciones que el Estado Ejerce de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes - que expida el Congreso de la Unión.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 36 y en la Ley de Vías Centrales de Comunicación en su artículo 1º., - establece expresamente que el servicio público telefónico es una actividad - estratégica reservada al Estado, quien la concede a Teléfonos de México -

para la explotación de este servicio.

El artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dice :

"A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

III.- Otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos y sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones."

El artículo 10. de la Ley de Vías Generales de Comunicación, dice :

"IX.- Las líneas telefónicas instaladas y las que se instalen dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o de la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas, así como las que estén situadas dentro de los límites de un Estado o con las líneas generales de concesión federal o de países extranjeros, o bien cuando sean auxiliares de otras vías generales de comunicación o de explotaciones industriales, agrícolas, mineras, comerciales, etc., que operen con permiso, contrato o concesión de la Federación".

Con base en las disposiciones legales indicadas, al servicio público telefónico le corresponde como actividad estratégica al Estado, quien por -

medio de la concesión administrativa, cede este derecho a Teléfonos de México, S.A., para que preste el servicio.

"La concesión administrativa es el acto por el cual un particular adquiere el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado".<sup>73</sup>

El último título de concesión que se otorgó a esta agencia del Estado para explotar el servicio público telefónico data del miércoles 31 de marzo de 1976, con una duración de treinta años.

Acorde con la cláusula tercera de ese título de concesión, el servicio telefónico comprende :

- a).- El servicio público urbano y suburbano en el Valle de México.
- b).- Los servicios urbanos e interurbanos en y entre las poblaciones donde actualmente se presta, así como en aquellas otras en las que LA SECRETARIA lo autorice o señale con vista al interés público.
- c).- El servicio de larga distancia nacional e internacional.

3.6.5 Naturaleza Jurídica del Contrato de prestación del servicio público telefónico celebrado entre la empresa de participación estatal mayoritaria denominada Teléfonos de México, S.A. y el particular solicitante denomi-

73. Fraga, Gabino; Ob. Cit. Pág. 248.

nado el Suscriptor,

El innegable que los medios de comunicación juegan un papel importante en el desarrollo de cualquier país. Actualmente en México buena parte de nuestra economía gira en torno a los medios de comunicación, entre los cuales podemos destacar por su importancia al servicio público telefónico.

Es por esta razón que el Estado, al otorgar la concesión de este servicio, se asegura de que esa actividad estratégica se desarrolle en forma continua, eficiente y reúna la más alta calidad de transmisión.

El Estado, al concesionar este servicio a Teléfonos de México, S.A., establece como un requisito a la empresa concesionaria que el contrato que celebre con los usuarios que requieren el servicio, deberá ser aprobado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Teléfonos de México, S.A., por reunir los requisitos a que se refiere el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, forma parte de la Administración Pública Paraestatal.

Una vez que han quedado señaladas esas circunstancias, resulta necesario plantearnos la siguiente cuestión :

¿Es civil o administrativo el contrato de prestación del servicio público telefónico que celebran, Teléfonos de México, S.A., como prestadora del servicio y los usuarios?

Mucho se ha discutido al respecto en materia administrativa, Sin -

embargo no se han dado respuestas concretas y fundadas debido a que en nuestro sistema actual carecemos de una doctrina o sistema legal que regule todos los contratos administrativos; de ahí que por analogía algunos tratadistas del derecho quieran aplicar a estos las reglas que rigen a los contratos civiles, situación de donde deriva la confusión consistente en cuándo la administración pública celebra un contrato civil y cuándo un contrato administrativo.

Existen tres razones para determinar la naturaleza de un contrato:

- 1°. Cuando la ley así lo determine ;
- 2°. Por libre voluntad de las partes; y
- 3°. Por el objeto del contrato o por la naturaleza del mismo.

Si tomamos en consideración que el objeto del contrato celebrado entre Teléfonos de México y el suscriptor consiste en la prestación del servicio público telefónico, descartamos inmediatamente la posibilidad de que ese contrato sea civil, puesto que estos contratos que regula el Código Civil, la voluntad de las partes es Ley suprema y sus principios generales radican en la igualdad de las partes contratantes y en la autonomía de la voluntad.

Por otra parte, podemos afirmar que se trata de un contrato administrativo en el que la voluntad de las partes no puede alterar los mandatos de la ley que se aplica directamente; es decir, las partes se subordinan a una relación de derecho público preestablecido, debido precisamente a que el servicio público telefónico es de orden público, que el Estado concede en el ejercicio y cumplimiento de una función pública.

3.6 6. Facultades de Teléfonos de México, S.A., para emitir resoluciones dirigidas a la esfera jurídica de los particulares en forma unilateral, imperativa y coercitiva.

El artículo 397 de la Ley de Vías Generales de Comunicación establece que los concesionarios (Teléfonos de México, S.A.) sólo podrán suspender los servicios telefónicos a los suscriptores en los casos de falta de pago o por cualquier otra falta de cumplimiento a los contratos de prestación de servicios agregando que en todo caso, el texto de los propios contratos se sujetará a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos y deberá ser aprobado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Posteriormente, la cláusula novena del contrato de prestación del servicio público telefónico determina;

"De conformidad con el artículo 397 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, cuando el suscriptor no pague el importe de la cuota en los términos y forma convenidos o se rehuse a solventar algún cargo por servicios de larga distancia y especiales, la compañía tiene el derecho, previo aviso con cinco días de anticipación, a suspender el servicio de comunicación parcial o totalmente en todos los aparatos y líneas afectos a este contrato y a cualquier otro u otros que hubiere celebrado al suscriptor con la compañía o con compañías filiales y subsidiarias de ella, pudiendo asimismo recoger los aparatos e instalaciones, sin perjuicio de reclamar el importe del adeudo y exigir las responsabilidades civiles y penales en que hubiere incurrido el suscriptor."

Por último, en la cláusula décimo segunda del contrato se faculta a

Teléfonos de México a dar por rescindido el indicado contrato.

DECIMA SEGUNDA.- "La Compañía dará por rescindido el presente contrato :

a).- Por falta de pago de las cuotas convenidas o de los cargos por concepto de conferencias a larga distancia y de servicios especiales, conforme a las cláusulas primera y segunda.

b).- Por hacer uso del lenguaje que ofenda a la moral y el decoro, al dirigirse al personal de la Compañía.

c).- Por contravenir el suscriptor o cualquier persona que de él dependa, a alguna de sus estipulaciones, o violar las disposiciones vigentes sobre vías generales de comunicación, así como los reglamentos e instrucciones expedidas por la Compañía.

d).- Por no constituir, a su inmediato requerimiento, el depósito o depósitos que se exijan al suscriptor conforme a la cláusula octava".

Siguiendo la misma línea trazada que se utilizó en el análisis de la Comisión Federal de Electricidad, se seguirá en el estudio de Teléfonos de México, S.A.

Una vez determinadas las facultades de Teléfonos para emitir actos en contra de las esfera jurídica de los particulares, nos plantearemos las mismas interrogantes que nos hicimos cuando analizamos los actos de la Comisión Federal de Electricidad.

En el contrato de prestación del servicio público telefónico que celebra Teléfonos de México, con el suscriptor, la voluntad de éste se encuentra limitada para discutir las cláusulas, ya que tan sólo se adhiere al contrato de machote que le presenta Teléfonos; situación que viene a establecer una notoria desigualdad entre las partes contratantes, lo cual, en nuestro concepto está también justificado debido a que la prestación de este servicio está considerada como un servicio de interés público.

El problema se agrava desde el momento en que se faculta a Teléfonos para que realice actos que van dirigidos a la esfera jurídica de los suscriptores, como son: la suspensión parcial del servicio, la suspensión total del servicio, que equivale al corte del servicio en definitiva: tan es así - que se faculta a Teléfonos para recoger los aparatos y la rescisión del contrato de prestación del servicio público telefónico. En cuanto a estas facultades, resulta necesario diferenciar tres situaciones que ponen de manifiesto la violación de garantías constitucionales en perjuicio de los usuarios del servicio por parte de Teléfonos de México.

Primero.- Teléfonos, en cumplimiento del servicio que el Estado le concede, al momento de elaborar el contrato de prestación del servicio público telefónico que aprueba la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, consigue cláusulas que le otorgan prerrogativas exorbitantes que le permiten tener el control del contrato, obedeciendo esta circunstancia a que el servicio telefónico es considerado como una actividad estratégica de orden público; situación con la que estamos de acuerdo en parte, ya que de esta manera se tutela la función pública que el Estado concede.

Segundo.- Es necesario distinguir entre dos tipos de cláusulas, - las que garantizan la función pública concesionada y se asegure de esta manera la regularidad continuidad y eficiencia del servicio público telefónico y las que otorgan a Teléfonos facultades para emitir actos dirigidos a la esfera de derechos de los usuarios en forma unilateral, imperativa y coercitiva y sin que los suscriptores, que en ese momento asumen el carácter de gobernados, tengan la posibilidad de impugnarlos jurídicamente, lo cual en nuestro concepto, es violatorio de garantías individuales, concretamente de los artículos 14 y 16 constitucionales.

Tercero.- Es claro que la relación que surge entre Teléfonos como prestador del servicio telefónico y el usuario, derivada del contrato celebrado, es de coordinación y no de supra a subordinación, de tal manera que cualquier decisión o resolución que tome Teléfonos de México con motivo de ese contrato y sea perjudicial a los intereses del suscriptor, el acto así emitido no tendrá el carácter de autoridad. Sin embargo, la situación cambia totalmente cuando Teléfonos, al momento de elaborar el contrato consigna expresamente a su favor la facultad de suspender el servicio parcialmente, suspender el servicio, como ya lo apuntamos con anterioridad y declare rescindido el contrato por estar facultado para realizar dichos actos, en tal virtud, el acto en que tal declaración se formule asume el carácter de acto de autoridad, procediendo de esta manera la acción de amparo en su contra.

Para ejemplificar la inconstitucionalidad de los actos que emite - Teléfonos de México, nos permitimos hacer los siguientes planteamientos :

¿Es atentatoria de garantías individuales la facultad de la Ley de

Vías Generales de Comunicación y el contrato administrativo otorgan a Teléfonos de México para realizar la suspensión parcial del servicio y la suspensión total que equivale al corte del servicio?

Desde nuestro punto de vista, salvo la mejor opinión del lector, dicha facultad sí es atentatoria de garantías individuales, en virtud de que dicha facultad así reservada asume el carácter de acto de autoridad, estableciéndose de esta manera una relación de supra a subordinación.

Los artículos 14 y 16 constitucionales consagran las garantías de audiencia y legalidad a favor de todos los gobernados.

Para no cansar al lector nos remitimos a las subgarantías que cada uno de estos artículos contempla, y que analizamos al principio de este capítulo, únicamente mencionaremos los aspectos generales de cada precepto.

El artículo 14 constitucional establece en su segundo párrafo que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

El artículo 16 constitucional consagra la garantía de legalidad que sujeta a todas las autoridades a realizar lo que únicamente estén facultadas - en su primer párrafo dice : "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Si examinamos cuidadosamente las garantías de audiencia y legalidad anteriormente indicadas, se llega a las siguientes conclusiones :

1° El contrato administrativo celebrado entre Teléfonos de México y el usuario del servicio, genera derechos y obligaciones para ambas partes. Es precisamente el derecho que tiene el usuario a la prestación del servicio el que tutela la garantía de audiencia.

2° El derecho del usuario derivado de la relación contractual, le es privado en el momento en que Teléfonos de México suspende parcial o totalmente el servicio telefónico sin mediar juicio y sin que tal privación se siga ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

3° El acto de privación que consiste en la suspensión parcial y el corte de servicio telefónico al usuario, implica además un acto de molestia, el cual es realizado por Teléfonos de México por ser competente para emitirlo, pero sin ser autoridad ya que no es un órgano del Estado, aunque hay que agregar al respecto que el acto así ejecutado y por estar facultado legalmente Teléfonos para emitirlo asume el carácter de autoridad, ya que se establece una relación de supra a subordinación.

4° Es competente Teléfonos de México para realizar la suspensión y el corte del servicio telefónico al usuario; sin embargo, este acto de privación, que implica también un acto de molestia, lo lleva a cabo Teléfonos de México, consignado en el recibo de pago la suspensión y el corte para el caso

de que no se verifiquen los presupuestos que exige.

5°. Concluyendo, el acto de suspender y cortar el servicio telefónico al usuario por parte de Teléfonos de México, derivado de la facultad que expresamente se reserva esa entidad pública al momento de elaborar el contrato de servicio telefónico y la que la Ley de Vías Generales de Comunicación le otorgan, asume el carácter de actos de autoridad violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales en cuanto el acto afecta al gobernado (usuario) en las garantías de audiencia y legalidad, pero por otra parte también resulta violatorio del artículo 17 de la propia Constitución, puesto que se faculta a Teléfonos de México para hacerse justicia por su propia mano.

¿Es constitucional la facultad que Teléfonos de México expresamente se reserva en el contrato de prestación del servicio público telefónico para rescindir el contrato?

Creemos que esa facultad sí es anticonstitucional. De acuerdo a la teoría general de las obligaciones, una de las fuentes principales es el contrato, el cual crea y transfiere derechos y obligaciones.

En el momento en que el usuario solicitante del servicio se adhiere a las cláusulas contenidas en el contrato de machote que le presenta Teléfonos de México, adquiere derechos y contrae obligaciones. El principal derecho que adquiere el usuario es el derecho a la prestación del servicio público telefónico.

El hecho de que Teléfonos de México en forma unilateral declare rescindido el contrato de prestación del servicio público telefónico, importa

violación a los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución, puesto que la facultad así formulada asume el carácter de acto de autoridad. De lo expuesto con anterioridad se llega a las siguientes conclusiones :

1° Teléfonos, al declarar rescindido el contrato de prestación - del servicio público telefónico en forma unilateral, priva al usuario de los derechos derivados del contrato; privación que se verifica sin mediar juicio - ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

2°. La declaración que hace Teléfonos de México al rescindir el contrato, implica también un acto de molestia, que ejecuta por estar facultado para ello; es decir, es competente para emitirlo. La forma de declarar - rescindido el contrato es verbal, o sea, sin mandamiento escrito en el que - funde y motive la causa legal de la rescisión.

3°. Para fortalecer estos argumentos, nos permitimos transcribir la jurisprudencia que al respecto ha sustentado la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS,  
RESCISION DE LOS

" Sólo los tribunales de justicia pueden, mediante juicio correspondiente, declararlos rescindidos".<sup>74</sup>

Como puede observarse en los casos que analizamos, Teléfonos de México suspende parcial o totalmente el servicio y rescinde el contrato de prestación del servicio público telefónico por estar facultado para hacerlo, afectando de esta manera la esfera jurídica de los usuarios del servicio de esta manera mucho más trascendental que si se tratara de un acto de autoridad y - contra los cuales el usuario afectado (particular o gobernado) no tiene medio de defensa alguno para impugnarlos, es decir, se encuentra en un verdadero estado de indefensión.

74. Quinta Epoca :

- Tomo VII, Pág. 583.- Montiel Eusebio.
- Tomo VII, Pág. 700.- Peralta Feliciano.
- Tomo XI, Pág. 553.- Federico Zorrilla, S. en C.
- Tomo XII, Pág. 222.- Muñoz Antonio.
- Tomo XIV, Pág. 1085.- Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Monterrey.

Semanario Judicial de la Federación de 1917-1975. Apéndice 75. Tercera Parte. Segunda Sala. Tesis 366. Pág. 607.

3.7 Elementos particulares para determinar la procedencia del juicio de amparo contra organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

1º.- Tanto a los organismos públicos descentralizados como a las empresas de participación estatal, el Estado les delega y concede funciones propias que le corresponden al Poder Ejecutivo Federal, como son la prestación del servicio público de energía eléctrica y la prestación del servicio público telefónico.

2º.- La estructura tanto de los organismos públicos descentralizados como de las empresas de participación estatal mayoritaria está compuesta por integrantes designados directamente por el poder público.

3º.- La naturaleza jurídica de los actos que emiten estas entidades públicas tiene todas las características de un acto de autoridad, es decir, son unilaterales, imperativos y coercitivos; y los emiten por estar legalmente facultados para hacerlo.

4º.- Contra los actos de estas agencias estatales, los gobernados (usuarios del servicio) no tiene medio de defensa alguno, ocasionándoles con esto un verdadero estado de indefensión.

4. Propuesta para reformar el artículo 103 constitucional.

Este precepto legal actualmente establece :

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

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías - individuales;

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades que estos que invadan la esfera de la autoridad federal".

De las tres fracciones que contiene este artículo, se infiere que cualquiera de los actos a que se refieren será siempre indistintamente el gobernado el que promueva el juicio de amparo, por lo que en nuestro concepto las fracciones II y III resultan innecesarias, por lo que proponemos su derogación.

Asimismo, existen agencias del Estado, concretamente la Comisión Federal de Electricidad y Teléfonos de México, S.A., que por estar faculta-das por sus leyes, reglamentos o contratos administrativos, emiten actos en contra de los derechos fundamentales de los gobernados, sin que estos tengan medio de defensa alguno para poder impugnarlos jurídicamente, por lo que pro

cede proponer la acción constitucional en contra de dichos actos, reformando para tal efecto el artículo 103 constitucional, para quedar como sigue :

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

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías -  
individuales, y

II.- Por actos de organismos públicos descentralizados o de em -  
presas de participación estatal mayoritaria facultados para emitirlos, que -  
por imperativo legal deban ser ejecutados por ellos mismos o bien por cual -  
quier órgano del Estado (sin que estos tengan la posibilidad de variarlos o  
modificarlos), que violen garantías individuales.

Es de advertirse que de llevarse a cabo la reforma del precepto -  
constitucional en cita, deberán realizarse también la reforma y la revisión  
tanto del artículo 107 constitucional como de los artículos relativos de la  
ley reglamentaria, es decir, de la Ley de Amparo .

## CONCLUSIONES

I.- El poder público o supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, ejecutivo y judicial; funciones que no se pueden delegar, ya que hacerlo equivaldría a delegar el poder público, lo cual sería atentatorio al principio de división de poderes consagrado en nuestra Constitución Política.

II.- El poder Ejecutivo Federal, para desarrollar su función, cuenta con dos órganos colaboradores: la administración pública y el órgano de gobierno.

III.- Dentro de la administración pública, una de las principales actividades es la prestación de servicios públicos.

IV.- Existen servicios públicos que por mandato constitucional debe prestarlos exclusivamente el Estado, como son el servicio público de energía eléctrica y el servicio público telefónico; por lo tanto, al delegar el Estado dichos servicios a organismos descentralizados y a empresas de participación estatal mayoritaria, viola el principio de división de poderes.

V.- De acuerdo a nuestro sistema constitucional, los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria no son autoridades, por no ser órganos del Estado.

VI.- Contra actos provenientes de los órganos del Estado, nues -

tras diversas leyes conceden a los afectados determinados medios de defensa, bien especificados; es decir, dichos medios de impugnación previenen casos concretos, no generales, y por esta razón esos medios de defensa no pueden interponerse en contra de los actos que emiten los organismos públicos descentralizados ni las empresas de participación estatal mayoritaria.

VII.- La Comisión Federal de Electricidad y Teléfonos de México, S.A. son entidades que pertenecen a la administración pública paraestatal, - una por tener la calidad de organismo público descentralizado, y la otra por ser una empresa de participación estatal mayoritaria; razón por la cual contra sus actos no procede el juicio de garantías.

VIII.- El objeto de la Comisión Federal de Electricidad y Teléfonos de México, S.A., consiste en la prestación de un servicio público que por mandato legal le corresponde realizarlo al Estado en forma exclusiva; esto implica que al delegar a la Comisión Federal de Electricidad la prestación del servicio público de energía eléctrica y concederle a Teléfonos de México la explotación del servicio público telefónico, se viola el principio de división de poderes, ya que en nuestro concepto equivale a delegar y concesionar el poder público.

IX.- Los contratos por medio de los cuales la Comisión Federal de Electricidad y Teléfonos de México, S.A., prestan los servicios respectivos, tienen la naturaleza de contratos administrativos, ya que el objeto de los mismos constituye la realización de una función pública que el Estado delega o concesiona; servicios que son considerados de interés general.

X.- Tanto la Comisión Federal de Electricidad como Teléfonos de México, S.A., al momento de elaborar los contratos administrativos respectivos, consigan dos tipos de cláusulas: las que garantizan la prestación del servicio público y las que facultan a estas agencias para suspender y para cortar el servicio, y para rescindir el contrato.

XI.- Las facultades que tienen tanto la Comisión Federal de Electricidad como Teléfonos de México, S.A., para suspender y cortar el servicio y para rescindir el contrato administrativo, derivan tanto del contrato administrativo como de sus leyes y reglamentos respectivos.

XII.- Las entidades públicas en cuestión, al momento de contratar con los solicitantes del servicio, se encuentran colocadas con estos en una situación de coordinación, pero desde el momento en que están facultadas para llevar a cabo la suspensión y el corte del servicio, y la rescisión del contrato, la facultad así consignada asume el carácter de acto de autoridad, ya que se da una relación de supra a subordinación.

XIII.- De la relación que se establece en el contrato administrativo que celebra el solicitante con la Comisión Federal de Electricidad y con Teléfonos de México, S.A., se derivan derechos y obligaciones recíprocos para ambos contratantes, siendo el principal derecho del particular recibir la prestación del servicio; derecho que tutelan los artículos 14 y 16 constitucionales.

XIV.- La Comisión Federal de Electricidad y Teléfonos de México, S.A., al momento de ejecutar los actos de suspensión y corte del servi-

cio y rescisión del contrato administrativo, por estar facultados legalmente para ello, violan en perjuicio del solicitante del servicio -que en ese momento adquiere el carácter de particular (gobernado)- las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

XV.- Como se expuso en las páginas anteriores, contra los actos que emiten la Comisión Federal de Electricidad y Teléfonos de México, S.A., no procede el juicio de amparo por no ser órganos del Estado; sin embargo, -afectan de manera mucho más trascendental la esfera jurídica de los gobernados que los actos de una autoridad.

XVI.- Como quedó establecido en los capítulos respectivos, contra los actos de los organismos descentralizados Instituto Mexicano del Seguro Social, Infonavit, Procuraduría Federal del Consumidor y Corett, procede el juicio de amparo en virtud de que están facultados legalmente para emitir actos dirigidos a la esfera jurídica de los particulares en forma unilateral, imperativa y coercitiva. Por esta razón, si la Comisión Federal de Electricidad y Teléfonos de México, S.A., están facultados para emitir resoluciones a la esfera jurídica de los particulares con las características mencionadas, debe entonces de ampliarse la acción de amparo y proceder al juicio de garantías -en contra de los actos de estos organismos.

XVII.- Para hacer posible la procedencia del juicio constitucional en contra de los actos de Teléfonos de México, S.A. y de la Comisión Federal de Electricidad, debe de reformarse el artículo 103 constitucional, derogando las fracciones segunda y tercera y substituyéndolas por otra que diga:

"Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite :

...II.- Por actos de organismos públicos descentralizados por empresas de participación estatal mayoritaria facultados para emitirlos, que por imperativo legal deban ser ejecutados por ellos mismos o bien por cualquier órgano del Estado, que violen garantías individuales".

XVIII.- De reformarse el artículo 103 constitucional, deben de reformarse también los relativos a la Ley de Amparo en lo referente al juicio de amparo indirecto, por ser éste el medio constitucional idóneo para impugnar los actos de esas agencias estatales.

B I B L I O G R A F I A

1. ARELLANO GARCIA, Carlos; "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel; "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
3. BAZDRESCH, Luis; "Garantías Constitucionales", Editorial Trillas, México, 1983.
4. BURGOA, Ignacio; "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
5. BURGOA, Ignacio; "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
6. BURGOA, Ignacio; "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, S.A., México, S.A., México, 1981.
7. CARRILLO FLORES, Antonio; "La Justicia Federal y la Administración Pública", Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.
8. CARPIZO, Jorge; "La Constitución Mexicana de 1917", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.
9. CARPIZO, Jorge; "Estudios Constitucionales", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.
10. COLEGIO DE ABOGADOS DE MEXICO, "El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo", Editorial Olimpo, - México, 1962.
11. COLEGIO DE ABOGADOS DE MEXICO, "El Pensamiento Jurídico de México en México en el Derecho Constitucional", Editorial Olimpo, México, 1961.
12. FAYA VIESCA, Jacinto; "Administración Pública Federal", Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.

13. FRAGA, Gabino; "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
14. GARCIA MAYNEZ; Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.
15. HERNANDEZ, Octavio; "Curso de Amparo", Editorial Porrúa, S.A., México, - 1983.
16. INTRODUCCION AL DERECHO MEXICANO; Tomos I y II Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.
17. LARES, Teodosio; "Lecciones de Derecho Administrativo", Editorial Melo, S.A., México, 1978.
18. LOPEZ ROSADO, Diego; "Los Servicios Públicos de la Ciudad de México", Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
19. MERKL, Adolfo; "Teoría General del Derecho Administrativo", Editora Nacional, S.A., México, 1980.
20. NAVA NEGRETE, Alfonso, "Derecho Procesal Administrativo" Editorial Porrúa, S.A., México, 1959.
21. NORIEGA, Alfonso, "Lecciones de Amparo", Editorial Porrúa, S.A., México 1980.
22. PADILLA, José ; "Sinopsis de Amparo", Cárdenas Editor y Distribuidor, - México, 1978.
23. PALACIOS, Ramón; "Instituciones de Amparo", Editorial José M. Cajica J. r. S.A., Puebla, México, 1969.
24. PEREZ DE LEON, Enrique; "Notas de Derecho Constitucional Administrativo", Editorial Litoarte, S. de R.L., México, 1979.
25. RABASA, Emilio; "El artículo 14 y El Juicio Constitucional, Editorial - Porrúa, S.A., México, 1978.

26. RIOS ELIZONDO, Roberto; "El Acto de Gobierno", Editorial Porrúa, S.A. México, 1975.
27. RUIZ MASSIEU, José Francisco; "Estudios Jurídicos sobre la nueva Administración Pública Mexicana", Editorial Limusa, México, 1981.
28. SERRA ROJAS, Andrés; "Derecho Administrativo", Tomos I y II, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
29. TENA RAMIREZ, Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano" Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.
30. VALLARTA, Ignacio L. "Obra V, El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, S. A., México, 1980.

#### DICCIONARIOS

31. ATWOOD, Roberto; "Diccionario Jurídico", Editorial Librería Bazán, México, 1978.
32. DE PINA, Rafael; "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
33. ESCRICHE, Joaquín.; "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia", Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
34. PALLARES, Eduardo; "Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo" Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

LEGISLACION

35. "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" Editorial Trillas, México, 1984.
36. "CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION", Editorial Publicaciones Administrativas, México, 1984.
37. "CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL", Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1983.
38. "LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL" Editorial Porrúa, S. A. 1983.
39. "LEY PARA EL CONTROL, POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DES CENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTA TAL, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
40. "LEY DE AMPARO", Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
41. "LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION", Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
42. "LEY DEL SEGURO SOCIAL Y SUS REFORMAS", Publicaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1966.
43. "LEY DEL SEGURO SOCIAL 1973" Publicaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1973.
44. "LEY DEL SEGURO SOCIAL", Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
45. "LEY DEL SERVICIO PUBLICO DE ENERGIA ELECTRICA", Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de Diciembre de 1975.
46. "LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADOS - RES", Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de Abril de 1972.

47. "DECRETO QUE REESTRUCTURA LA COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA COMO ORGANISMO PUBLICO - DESCENTRALIZADO, DE CARACTER TECNICO Y SOCIAL CON PERSONALIDAD JURIDICA Y PATRIMONIOS PROPIOS", (CORETT) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de noviembre de 1974.
48. "LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR", Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de Diciembre de 1975.
49. "LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL", Editorial Porrúa - S.A., México, 1982.

#### JURISPRUDENCIA

50. "APENDICE AL TOMO L, páginas 226 y 227, en relación con las tesis 921, in fine, del apéndice al tomo CXVIII. Tesis 162 de la compilación 1917-1965, y 160 del apéndice 1975, Materia General".
51. "APENDICE AL TOMO CXVIII del Seminario Judicial de la Federación, Tesis 227 de la compilación de 1917-1965".
52. "APENDICE DE JURISPRUDENCIA 1917-1975.- Jurisprudencia del Pleno. Primera Parte. Jurisprudencia 6, Pág. 18".
53. "APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION 1917-1975, Apéndice 75, Tercera Parte. Segunda Sala. Tesis 291.
54. "SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Sexta Epoca, Quinta Parte. Volumen LXII, Pág. 33.
55. "INFORME 1973. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Pág. 14".

56. "INFORME 1973 . Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segunda Sala. Pág. 18".
57. "INFORME 1977. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa. Tesis 96. Páginas 218 y 219. Tercera Parte - de Tribunales Colegiados".
58. "INFORME 1977. Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa. Tesis 59. Página 379. Tercera Parte. Sección Primera. Tesis de Jurisprudencia".
59. "INFORME 1982. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Pág. 50.
60. "JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y TEMAS AFINES. Suplemento I, 1979, y 1980. Publicación del Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1982.