



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

267
240

**EL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS DE
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

BEATRIZ MARTINEZ SANCHEZ

México, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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 T R O D U C C I O N

A través de los diversos medios de comunicación nos hemos enterado en innumerables ocasiones, de la actuación de los organismos descentralizados y es así, como vemos que la intervención de estos entes es cada vez más trascendente en la vida económica, social y política de nuestro país; dicha actuación en algunas ocasiones -- afecta a los particulares.

La proliferación de los organismos descentralizados se ha acentuado a partir de la Reforma Administrativa creada por don Alejandro Carrillo Castro que la define, "como una función asignada jurídicamente a la Administración Pública e indispensable para el cabal cumplimiento de sus atribuciones, de ahí su permanencia o carácter obligatorio"^{*}. Es decir, la Reforma Administrativa determina el cómo es, cómo debe ser y cómo deberá ser la Administración Pública, en la que se encuentran los organismos descentralizados.

Actualmente estos órganos han adquirido una preponderancia indiscutible debido a las funciones que les han sido encomendadas y aunque mucho se ha hablado de este tema, han surgido diversas controversias en cuanto a que los organismos descentralizados sean considerados como autoridades. Sin embargo, es de vital importancia desentrañar este dilema, pues el particular en la actualidad se encuentra prácticamente indefenso.

* Lineamientos para el Mejoramiento Administrativo en el Informe sobre los trabajos de la Reforma Administrativa. Enero 1975. Boletín de Estudios Administrativos -- N° 4. Secretaría de la Presidencia, México.

II

Es por eso que este trabajo trata de disipar -- las dudas que surgen ante la intervención de los organismos descentralizados dentro de la esfera de derechos de los gobernados. Cuyo objeto principal es ayudar a los estudiosos del juicio constitucional, para que determinen si estos entes del derecho público tienen el carácter de autoridad y si el gobernado puede defenderse contra sus actos recurriendo al juicio de amparo, o bien, sus actos son particulares y deben defenderse ante las autoridades ordinarias.

CAPITULO PRIMERO

LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO

SUMARIO.- Las Partes en el Juicio de Amparo.- a) El Quejoso; b) La Autoridad Responsable; c) El Tercero Perjudicado; d) El Ministerio Público Federal.

Para tratar el tema relativo a las partes en un juicio, es necesario saber el concepto de parte. Al respecto el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela dice que: "Parte es toda persona a quien la ley faculta para deducir una acción, o a cuyo favor o contra quien va a operarse la actuación concreta de la ley, sean en un juicio principal o bien en un incidente". (1)

En un juicio generalmente las partes son dos, el actor y el demandado. Sin embargo, en el juicio de amparo solo son el actor y el demandado, sino que también intervienen otros sujetos como pueden ser el tercero perjudicado y el Ministerio Público Federal.

Al respecto el artículo 5° de la Ley de Amparo, señala claramente cuáles son los sujetos que son parte en el juicio de amparo, enumerándolos de la siguiente forma:

- 1.- El quejoso o agraviado.
- 2.- La autoridad o autoridades responsables.
- 3.- El tercero o terceros perjudicados.
- 4.- El Ministerio Público Federal.

(1) Burgoa Orihuela, Ignacio.- El Juicio de Amparo, Decima quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1980, - Pág. 327.

De acuerdo con este orden estudiaremos cada -- uno de los sujetos que intervienen en el juicio de amparo.

a) El Quejoso.

Concepto.- El quejoso, es la persona física o moral, nacional o extranjera a la que afecta o perjudica el acto de autoridad o la ley que se reclama, violando así sus garantías individuales.

El quejoso es el titular de la acción de amparo, que ya sea, por su propio derecho o representado -- por otro, solicita el amparo y protección de la justicia federal.

Ahora bien, del análisis de las tres fracciones del artículo 103 constitucional, se desprende que -- de acuerdo con las hipótesis de ese ordenamiento legal, una persona puede convertirse en quejoso, porque puede pedir el amparo en contra de:

a) Leyes o actos de autoridad que violen sus -- garantías individuales, ocasionándole un agravio personal o directo.

b) Leyes o actos de la autoridad federal que -- vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, ocasionándole un agravio personal y directo.

c) Leyes o actos de la autoridad de éstos que -- invadan la esfera de la autoridad federal, ocasionándole un agravio personal y directo.

Clasificación.- Los sujetos que pueden ser quejosos, se clasifican en:

- 1.- Las Personas Físicas, Nacionales o Extranjeras.
- 2.- Las Personas Morales Privadas.
- 3.- Las Personas Morales de Derecho Social.
- 4.- Las Personas Morales Oficiales.

1.- Las Personas Físicas, Nacionales o Extranjeras.

En lo que se refiere este tipo de quejoso, se encuentran los siguientes casos especiales:

a) Por regla general los menores pueden solicitar un amparo, sin embargo, en los casos en que su representante se encuentre ausente o impedido, el juez nombrará otro representante solo para efectos de ese juicio de amparo; y en el caso de los menores que hallan cumplido catorce años de edad, éstos puede nombrar su representante al presentar la demanda, tal como lo establece el artículo 6° de la Ley de Amparo.

Esta disposición es adecuada en virtud, de que si no estuviera prevista, al menor se le dejaría en total estado de indefensión, violando las garantías que goza todo individuo conforme a nuestra constitución.

b) Conforme a lo establecido por el artículo 7° de la Ley de Amparo: "La mujer casada puede pedir amparo sin la intervención del marido".

es innecesaria esa disposición, puesto que la --
Constitución Política de nuestro país, en su artículo 4°
determina la igualdad jurídica que existe entre el varón
y la mujer, por esta razón es ocioso este precepto de la
Ley de Amparo.

c) Según el artículo 10 de la Ley de Amparo tam-
bién podrán acudir a solicitar el amparo y protección de-
la justicia federal: "El ofendido o las personas que con-
forme a la ley tengan derecho a la reparación del daño o
exigir la responsabilidad civil proveniente de la comi-
sión de un delito, sólo podrán promover juicio de amparo-
en contra de actos que emanen del incidente de reparación
o de responsabilidad civil, también podrán promover el -
juicio de amparo, relacionados inmediata y directamente -
con el aseguramiento del objeto del delito y de los bie-
nes que están afectos a la reparación civil".

De acuerdo con este precepto, se le está dando -
al ofendido o a la persona que conforme a la ley tengan -
derecho a exigir la responsabilidad civil, la posición de
coadyuvante del Ministerio Público Federal, en virtud, -
que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 21 Consti-
tucional, la persecución de los delitos corresponderá a el-
Ministerio Público, así como al cargo de iniciar la ac-
ción penal, formando parte del juicio penal.

Sin embargo, si el Ministerio Público no promue-
ve la acción penal y el ofendido tiene derecho a la repa-
ración de daño o a la responsabilidad civil, o como este-
caso no está previsto por la Ley de Amparo se deja - -

a este sujeto en total estado de indefensión, ya que no puede hacer uso del juicio constitucional.

2.- Las Personas Morales Privadas.

El artículo 8° de la Ley de Amparo, señala que, "Las personas morales privadas podrán pedir amparo por medio de sus legítimos representantes".

Para analizar este artículo veremos quienes son las personas morales de derecho privado, motivo por el cual recurriremos al Código Civil, que señala a las personas morales, en su artículo 25 fracciones III, IV, V y VI, que las clasifica en: Sociedades Civiles, Mercantiles e Cooperativas y Asociaciones cualquiera que sea su tipo, Nacional e Extranjera, etc.

3.- Las Personas Morales de Derecho Social están clasificadas dentro de lo dispuesto por el artículo 25 del Código Civil, así como también están señaladas en el artículo 27 Constitucional; tales sujetos son: los Sindicatos, los Comisariados Ejidales y Comunales, etc..

Tanto las Personas Morales Privadas, como las Personas Morales de Derecho Social, para solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal ante la autoridad jurisdiccional competente, deben hacerlo por medio de su representante legal, ya que estos entes tienen capacidad de goce pero no de ejercicio, es por ello que requieren de la representación de personas físicas —

para que actuen por ellas.

4.- Las Personas Morales Oficiales.

El artículo 9° de la Ley de Amparo, menciona como quejosas a las Personas Morales Oficiales, al señalar que: "Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o ley que se reclame afecten los intereses patrimoniales de aquellas".

En el caso de las personas morales oficiales, también es necesario recurrir al artículo 25 del Código Civil, que en sus fracciones I y II, las clasifican en: la Nación (es decir, la Federación); los Estados, los Municipios; y las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley.

Respecto a las demás corporaciones de carácter público, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado algunas de ellas como son: los Almacenes Nacionales de Depósito, los Bonos del Ahorro Nacional, la Comisión Federal de Electricidad, Nacional Financiera, los Organismos Descentralizados, etc.

Para que el tema nos resulte claro veremos el concepto que al respecto nos da el doctor Alfonso Noriega Cantú, que dice: "Las personas morales oficiales son los organismos a través de los cuales el estado ejerce sus funciones de tal manera, que al hablar de personas morales oficiales, la ley se refiere precisamente al -

Estado". (2)

Las personas morales oficiales cuentan con intereses patrimoniales, que son aquellos bienes materiales que les sirven para realizar las atribuciones que con---traen con los gobernados. Dichos bienes deben ser de su propiedad en los que tenga pleno dominio, ejerciendo así un derecho real sobre ellos, al igual que el que tienen los particulares sobre sus bienes. (3)

Las Personas Morales oficiales, por lo tanto, - solo pueden acudir a solicitar el amparo cuando sea afectados los derechos que ejerzan sobre los bienes de los que son propietarios.

Hay diversos criterios, en cuanto a que el Estado sea el titular de la acción de amparo; al respecto, - el ilustre jurista don Romeo León Orantes, dice: "Que el Estado no puede ejercer la acción de amparo en virtud de que éste como entidad política, no tiene, ni legalmente es capaz de tener garantías individuales que atañan en - su persona o en su patrimonio como sujeto de derecho privado". (4)

-
- (2) Noriega Cantú, Alfonso.- Lecciones de Amparo, Primera Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1977, -- Pág. 308.
- (3) Hernández, Octavio A.- Curso de Amparo (Apuntes), Tomo I, México 1937, Pág. 161.
- (4) León Orantes, Romeo.- Juicio de Amparo, Editorial -- Ius, México 1941, Pág. 44.

El querer ser sujeto de derecho privado afecta a la personalidad de las personas morales oficiales, -- puesto que las coloca en el mismo plano de igualdad jurídica que tienen los particulares perdiendo así su facultad de imperio.

El doctor Octavio A. Hernández, expone también su opinión al señalar que: "El Estado no puede ser titular de las garantías individuales, ya que la procedencia del amparo está sujeta a la actividad del Estado, entonces cómo puede éste agravarse así mismo". (5)

Además agrega, que el Estado tampoco puede solicitar el amparo, porque se lo solicitaría así mismo, ya que la autoridad es un órgano del Estado, que al igual - que los tribunales competentes de amparo pertenecen al - Estado, por lo que se agravaría así mismo y se ampararía también así mismo.

Sin embargo, el doctor Ignacio Burgos Origuela señala que: "Las personas morales oficiales que integran la Organización Administrativa Estatal, puede situarse - en ciertos casos en la posición de gobernados frente a - los actos provenientes de otros órganos del Estado". (6)

Tales casos suceden cuando la persona moral oficial hace valer sus derechos y con ellos defiende los actos, acuerdos y resoluciones que no son de autoridad, --

(5) Hernández, Octavio A.- Ob. Cit., Pág. 163.

(6) Burgos Origuela, Ignacio.- Ob. Cit., Pág. 335.

sometiéndose a la potestad jurisdiccional en la que existe una igualdad procesal; en la que además se pueden interponer recursos ordinarios cuando las resoluciones judiciales violen sus garantías individuales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dado la solución a este problema, dictando la siguiente tesis jurisprudencial.

ESTADO, CUANDO ES PROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR EL.- El Estado, cuerpo político de la nación, puede manifestarse en sus relaciones con los particulares, bajo dos fases distintas: como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica de derecho civil, por que es poseedora de bienes propios que les son indispensables para ejercer sus funciones, les es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes, o con las personas encargadas de la administración de aquellos. Bajo esta segunda fase, esto es, el Estado como persona moral capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, está en aptitud de usar todos aquellos medios que la ley concede a las personas civiles, para la defensa de unos y otros, entre ellos el juicio de amparo; pero como entidad soberana, no puede utilizar ningún otro de esos medios, sin desconocer su propia soberanía, dando lugar a que se desconozca todo el imperio, toda la autoridad o los atributos propios de un acto soberano; además no es posible conceder a los órganos del Estado el recurso extraordinario de amparo, por actos del mismo Estado, manifestados a través de sus órganos, porque se establecerá, una contienda de poderes soberanos, y el juicio de garantías no es más que una queja de un particular, que se hace valer en contra del abuso de un poder. (7)

Aplicando esta tesis, solucionamos el problema que existe en cuanto a que el Estado pueda promover el amparo, puesto que también, puede ser parte como quejoso en el juicio de garantías.

b) La Autoridad Responsable.

La Autoridad Responsable también es parte en el juicio de amparo, ya que así lo establece el artículo 5° de la Ley de Amparo. Esta misma ley nos señala en su artículo 11 cual es el concepto legal de este sujeto, al disponer que: "La autoridad responsable la que dicta y ordena ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado".

De lo anterior, podemos deducir la existencia de dos categorías de autoridades, la ordenadora y la ejecutora.

Por la primera debemos entender que es aquella autoridad que dicta la ley u ordena el acto que se combate. En tanto, que por autoridad ejecutora se entiende como aquella autoridad que ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto que se reclama. (8)

Por lo tanto, la autoridad es aquella de quien emana el acto reclamado, es decir: "Es aquella entidad--

(8) Trueba Barrera, Jorge.- El Juicio de Amparo en Materia Laboral, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1963, Pág. 218.

que está investida de facultades de decisión o ejecución, y que, en consecuencia debe estar dotada de la competencia necesaria para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera jurídica de los particulares e imponga a éstos sus determinaciones". (9)

Sin embargo, el doctor Octavio A. Herández, ha dicho que no cree que la competencia de la autoridad responsable se identifique con la capacidad de comparecer en el juicio de amparo, ya que hay ocasiones en que el agraviado ocurre en demanda de amparo, señalando como autoridad responsable a una autoridad que carece de competencia para realizar dicho acto, razón por lo cual, es totalmente independiente la competencia o incompetencia para comparecer en el juicio constitucional. (10)

El citado jurista tiene razón, en virtud, de que hay ocasiones en las cuales el quejoso nombra en su demanda de amparo, como autoridad responsable a una autoridad que carece de competencia para realizar el acto reclamado, y que en consecuencia se sobreesa el juicio, porque la autoridad es incompetente.

Con el objeto de que queda claro, cuáles son las autoridades responsables señalaré el concepto que el doctor Ignacio Burgos Orihuela y el que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado. El primero dice: "La autoridad responsable, es

(9) Herioga Cantú, Alfonso.- Ob. Cita. Pág. 325.

(10) Ob. Cit. Pág. 168.

quel órgano estatal, de facto o de jure, investido de facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio, crea, modifica o extingue situaciones en general, de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, y de una manera imperativa, todo ello mediante la infracción a las garantías individuales". (11)

El segundo concepto, es el que dicta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente jurisprudencia.

AUTORIDAD. SU CONCEPTO.- El término autoridad para los efectos del amparo, corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho y que, por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, de hecho por ser pública la fuerza de que disponen. (12)

De acuerdo con estos conceptos, llegamos a la conclusión de que la autoridad responsable es el órgano de Estado, ya de hecho, ya de derecho, que está en posibilidad de realizar actos que afecten a los particulares en su persona o en su patrimonio y de imponer esos actos imperativamente.

Los Organismos Descentralizados, también son autoridades responsables, pero este tema será motivo de-

(11) Ob. Cit., Pág. 336.

(12) Semanario Judicial de la Federación, Apéndice al Tomo XC VII, Pág. 5033.

análisis más profundo, por esta razón solo hago mención de
ello.

c) El Tercero Perjudicado.

Según lo dispone el artículo 5^o fracción III, pue-
den intervenir como terceros perjudicados:

a) La contraparte del agraviado cuando el acto
reclamado emana de un juicio o controversia que no sea de
orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo jui-
cio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al
procedimiento;

b) El ofendido o las partes que, conforme a la -
ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir -
la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un
delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos -
contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstos
afecten dicha reparación o responsabilidad;

c) La persona o personas que hayan gestionado en
su favor el acto contra el que pide el amparo, cuando se
trate de providencias dictadas por autoridades distintas
de la judicial o del trabajo.

El tercero perjudicado, no siempre interviene en
el juicio de garantías, ya que solo puede hacerlo cuando
el quejoso demande el amparo y protección de la Justicia
Federal; y que frente a su interés privado, surja otro -
interés también particular, que es el de tercero perjudi-

cado titular de los derechos que pueden ser afectados con la resolución que se dicte en el juicio de amparo.

Por lo tanto, podemos decir que para que exista el tercero perjudicado, es necesario que el acto reclamado lo beneficie en su patrimonio, produciéndole así un interés legítimo para que subsista legal y materialmente el acto violatorio de la constitución. (13)

Es decir, que el tercero perjudicado, es aquel sujeto que tiene un interés opuesto al del quejoso, y en consecuencia tiene un interés jurídico para que subsista el acto reclamado y para que con tal carácter pueda comparecer en el juicio de amparo.

I.- El Tercero Perjudicado en Materia Civil o Laboral.

El tercero perjudicado en materia civil o laboral, se encuentra establecido en lo dispuesto en el inciso a), fracción III, del artículo 5° de la Ley de Amparo, que a su letra dice: "La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento".

Al respecto, el doctor Ignacio Burgos Orihuela, dice que esta disposición no considera como tercero per-

(13) León Orantes, Ronce.- Ob. Cit., Pág. 47.

judicado al tercerista, ni éste considera a las otras partes como terceros perjudicados, cuando él es el quejoso.

Por tal motivo, para abarcar todas las hipótesis, que dice el ilustre jurista, esta disposición debería -- de establecer lo siguiente: "El tercero perjudicado en -- los juicios de amparo, cuando el acto reclamado emane de un juicio que no sea de orden penal o administrativo, puede ser; 1.- La contraparte directa del quejoso o tercerista; 2.- El actor o el demandado cuando el quejoso sea tercerista; 3.- El actor, el demandado y el tercerista, cuando el quejoso sea persona extraña a juicio". (14)

La solución, a la omisión que tiene el precepto legal antes mencionado, respecto a otros sujetos procesales de los juicios ordinarios, en materia civil y laboral, nos la da la jurisprudencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó en los siguientes términos:

TERCERO PERJUDICADO EN MATERIA CIVIL.- La disposición relativa de la ley de amparo debe entenderse en el sentido de considerar terceros perjudicados a todos los que tengan derechos opuestos a los quejosos e interés, por lo mismo, en que subsista el acto reclamado, pues de otro modo se le privaría de la oportunidad de defender las prerrogativas que pudiera proporcionarle el acto o resolución motivo de la violación alegada. (15)

(14) Ob. Cit., Pág. 342.

(15) Jurisprudencia 1917-1965.- Cuarta Parte, Tesis 369, Pág. 115.

II.- El tercero Perjudicado en Materia Penal.

El artículo 5°, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, provee que solo se tendrá como tercero perjudicado en materia penal, al que sea: "El ofendido o las personas que conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales de orden penal siempre que éstos afecten dicha reparación o responsabilidad".

Es decir, que serán terceros perjudicados los que promuevan el incidente de reparación del daño o responsabilidad civil, en la comisión de un delito, cuando se promueva un amparo contra actos judiciales del orden penal.

El doctor Burgos, dice que esta disposición incurre en una omisión puesto que no establece, quién es el tercero perjudicado en los juicios de amparo en los que el acto reclamado, emane de un juicio penal principal. Ya que en estos casos, cuando el quejoso sea el -- procesado el tercero perjudicado será el Ministerio Público, al que la ley deja de reconocer tal carácter.

Además señala, que interpretando estrictamente ese precepto de la Ley de Amparo, la víctima del delito o las personas que tengan derecho a la reparación del daño producido por un delito, no tienen el carácter de parte, en los juicios de amparo promovido contra actos

relativos al juicio penal principal. (16)

Por lo tanto, como vemos, al legislador se le olvidó señalar, quiénes son los terceros perjudicados - en los amparos promovidos contra actos del juicio penal principal; en esta situación cabría preguntarse ¿Qué beneficios obtendrían estos terceros perjudicados?

Pues bien, cuando se promueva el juicio de amparo por parte del procesado en contra de un acto o resolución dictada por una autoridad judicial en un juicio penal principal, en este caso el tercero perjudicado sería el Ministerio Público, ya que este es el titular de la acción penal, además es el representante de la sociedad quien al final, resultaría beneficiada con el castigo de aquellos que cometen delitos.

En el caso de los ofendidos y demás personas - que tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil, respecto a la resolución penal en el juicio principal, ¿Qué beneficio real tendrían con que se castigara al delincuente sin que se reparara el daño causado? Si en realidad el beneficio que podrían obtener sería la reparación del daño causado en el delito, tales personas tendrían derecho a intervenir como terceros perjudicados en los juicios de amparo, promovidos contra actos dictados en el incidente de responsabilidad civil, de los que podrían obtener un beneficio -- real y directo.

(16) Ob. Cit., Pág. 343.

III.- El Tercero Perjudicado en Materia Administrativa.

El tercero perjudicado en materia administrativa se encuentra regulado por la Ley de Amparo que en su artículo 5º, fracción III, inciso c), establece que: "La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo".

Para que exista el tercero perjudicado en materia administrativa, es necesario que previamente una persona haya realizado gestiones para que las autoridades responsables emitan en su favor el acto contra el cual se solicita el amparo. Es decir, que aun cuando el acto que se reclama beneficia a una persona, si ésta, no ha efectuado gestiones expresas para que se dictara tal acto, no será tercero perjudicado, no obstante que cuando se dicte sentencia de amparo, esa resolución afecta a esa persona.

Juventino V. Castro, señala que también en este inciso se ha planteado mal la prevención de los terceros perjudicados en materia administrativa, ya que ese mismo carácter debería tener toda aquella persona que no ha gestionado el acto reclamado, pero que pueda comprobar un interés legítimo que combatir en el amparo, para que no se dicte una resolución favorable al quejoso. (17)

(17) Castro, Juventino V.- Lecciones de Garantías y Amparo, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S. A., Pág. 450.

Este criterio es razonable, ya que si no se toma como tercero perjudicado a aquella persona que tiene un interés legítimo para que subsista el acto reclamado, se le deja en completo estado de indefensión, puesto que no podrá defender sus garantías individuales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dictado la siguiente jurisprudencia con el objeto de aclarar quiénes son los otros sujetos que forman parte en el juicio de amparo como terceros perjudicados en materia administrativa:

TERCERO PERJUDICADO. QUIENES TIENEN ESA CARACTER EN EL AMPARO ADMINISTRATIVO.- En el juicio de garantías en materia administrativa, el tercero perjudicado, de conformidad, con el artículo 5º, fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo, quien haya gestionado, en su favor, el acto que se reclama. Tiene asimismo esta calidad de persona que, si bien no gestionó en su propio beneficio el acto combatido, intervino como contraparte del agraviado en el procedimiento - que antecedió al acto que se impugna, siempre - que dicho procedimiento se haya devuelto en forma de juicio ante la autoridad responsable, con arreglo al precepto que se cita en su inciso a). Por otra parte, admitiendo que, dados los términos del artículo 1º constitucional, los anteriores supuestos no agotan todos los casos en que debe reconocerse a una persona la calidad de tercero perjudicado, cabe establecer que para tal reconocimiento se requeriría indispensablemente que la misma persona pueda titular de un derecho protegido por la Ley, del cual resultará privada, o que se viera afectado o menoscabado, que traiga consigo la concesión del amparo sin que basta, por lo tanto que quien se dice tercero, sufra, con ocasión del otorgamiento de la protección federal, perjuicios en sus intereses. (18)

d) El Ministerio Público Federal.

El Ministerio Público Federal, es parte en el juicio de amparo y su intervención la regula el artículo 107, fracción XV, de la Constitución Política de nuestro país, que dice: "El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrá abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público".

Asimismo, también se encuentra señalado como parte en el juicio de amparo, por la legislación de amparo, en su artículo 5°, fracción IV, que dispone que: Sea partes en el juicio de amparo: "El Ministerio Público Federal, quien podrá abstenerse de intervenir cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público. En los asuntos en que intervenga lo hará en los términos de esta ley y podrá interponer los recursos que señala la misma".

La intervención del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo, tiene como finalidad velar por la observancia del orden constitucional, esto es, que se va a encargar de vigilar que se cumplan los preceptos constitucionales, por ser ésta su función para vigilar el interés social. (19).

(19) León Orantes, Romeo.- Ob. cit., Pág. 50.

El doctor Alfonso Noriega Cantú, opina que el Ministerio Público Federal, interviene en el juicio de amparo, "con la posición de custodio de la ley, encargado de vigilar se mantenga la pureza de la Constitución y el respeto a las garantías individuales, cuya función es también el de regular el procedimiento y colaborar con la autoridad jurisdiccional en la recta tramitación del procedimiento. El Ministerio Público es el tercero que actúa en interés de la ley". (20)

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en relación con el Ministerio Público Federal, lo siguiente:

MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.- Si bien es cierto, que conforme a la ley de amparo es parte en el juicio de garantías, también es cierto que no tiene carácter de contendiente, ni de agravado, si no el de parte reguladora del procedimiento y como el amparo solo puede seguirse por la parte a quien perjudique la ley o acto que lo motiva, y es evidente que el Ministerio Público ningún interés directo tiene en dicho acto, que solo afecta a las partes litigantes en el juicio constitucional de amparo si los agravios en que la funda afectan sólo a las autori-

ridades, y éste ha consentido la resolución del Juez de Distrito. (21)

El Doctor Ignacio Burgoa dice que la jurisprudencia está equivocada, en virtud, de que si existe un interés directo en el juicio del amparo, y que este interés no es el mismo que tiene la autoridad responsable para defender la constitucionalidad en el acto reclamado, sino es el de velar porque se cumpla con la constitución cuando proceda el juicio de amparo. Motivo por el cual, tiene facultad para impugnar por medios legales, cuando no ha sido debidamente dictada una resolución por el Juez, independientemente que las otras partes lo impugnen. (22)

Ahora bien, la intervención del Ministerio Público Federal como representante de la sociedad, no debe considerarse como el de las otras partes, porque se desvirtuaría su misión de velar por los intereses de la sociedad.

Por último debo decir que en virtud, de que el interés del Ministerio Público Federal, tiene por objeto regular el procedimiento y vigilar que el mismo se cumple con forma a derecho, por tanto, debe entenderse que es vital importancia su intervención en el juicio de amparo, toda vez que como representante de los intereses de la sociedad debe estar presente en la tramitación del

(21) Semanario Judicial de la Federación, Apéndice al Tomo LXXXVI, Tesis 626, Pág. 697.

(22) Ob. Cit., Pág. 347.

Instrumento más eficaz con que cuentan los particulares para protegerse de los actos de autoridad, violatorios de la Constitución, base de nuestro sistema jurídico.

Por este motivo, debe la autoridad judicial competente del juicio de amparo, hacer caso a todas las observaciones que el Ministerio Público Federal haga respecto al procedimiento y a la exacta aplicación de la Ley de Amparo.

CAPITULO SEGUNDO

LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN LA HISTORIA DEL JUICIO DE AMPARO.

SUMARIO.- La Autoridad Responsable en la Historia del Juicio de Amparo; a) Antecedentes Históricos; b) El Promotor Fiscal; c) La Autoridad Responsable como parte en el Juicio de Amparo.

Los orígenes del amparo han sido buscados en el derecho norteamericano y en el derecho español; la mayoría de los tratadistas estiman que nuestro juicio de amparo proviene del derecho norteamericano, al que inclusive ha superado.

Dentro de nuestro derecho, podemos encontrar remotos antecedentes del juicio de amparo; en primer lugar la Constitución Federal de 1824, que establece un sistema de control constitucional, facultando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las infracciones a la Constitución. La Suprema Corte de Justicia debía proteger al afectado o restituirlo en el goce del derecho violado por actos de autoridades administrativas, autoridades judiciales de los estados, jueces de Distrito y Tribunales de Circuito que contrarían la Constitución, así como por leyes que estuvieran en contra de la propia Carta Magna.

Aunque la Constitución de 1824 no menciona la palabra "amparo", es indudable que el mecanismo que establecía era muy semejante al actual juicio de amparo, en cuanto a su finalidad; la protección de los derechos fundamentales del hombre.

La Constitución de 1840 de Yucatán, elaborada por don Manuel Crescencio Rejón, consagró de manera más precisa el sistema de control constitucional, utilizando por primera vez el término "Amparo".

En 1847 Mariano Otero en su voto particular que se convertiría luego en el acta de Reformas, federalizó el Amparo.

En el artículo 25 de esa Acta de Reformas a la Constitución Federal de 1847, se expresa:

" Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio de conservación de los derechos que le concede esta constitución y las leyes generales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya sea de la Federación, ya sea del estado, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso especial sobre el que versare el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley del acto que lo motivare".

La última parte de ese artículo contiene la denominada "Fórmula Otero", que consiste en que la sentencia dictada en el juicio de amparo solamente beneficiará o afectará al quejoso. Esta norma creada por don Mariano Otero, es actualmente conocida como el Principio de Relatividad, que ha sido duramente criticada porque en realidad -

los más necesitados del amparo en ocasiones se ven impedidos, por ignorancia o por falta de recursos, para promover el amparo y de esta forma no pueden beneficiarse con resoluciones obtenidas por personas que si están en posibilidad de solicitar el amparo. Lo anterior trae como consecuencia que leyes declaradas inconstitucionales en diversos juicios amparo se sigan aplicando, no obstante su evidente oposición a nuestra Carta Magna.

El Amparo, tal como lo conocemos ahora, fue sintetizado por el constituyente de 1857 en los artículos 101 y 102 de la Carta Magna de ese año, sin dejar de tomar en cuenta las ideas reaccionarias y oteristas.

Su procedencia, de acuerdo con el artículo 101, opera en la siguiente forma:

- I.- Contra leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.

- II.- Contra leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.

III.- **Contra leyes o actos de autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.**

Como podemos observar, dicho artículo 101, es muy semejante a nuestro actual artículo 103 constitucional.

Una vez que hemos analizado el establecimiento del juicio de amparo en nuestro país, procederemos al estudio de las diversas leyes reglamentarias del juicio constitucional en las que ha intervenido la autoridad responsable.

a) Antecedentes Históricos.

1.- Ley Orgánica del 30 de noviembre de 1861,

En esta ley se reglamentó por primera vez el juicio de amparo, y en ella surge el primer antecedente de la autoridad responsable en ese juicio; ya que es la primera vez que se le reconoce a la autoridad la calidad de parte en el juicio de garantías, aunque solo haya sido para efectos de oficio, como lo disponía su artículo 7° que establece lo siguiente:

" Si el juez manda abrir un juicio se sustanciará inmediatamente con un traslado por cada parte, entendiéndose por tales, el promotor fiscal, el quejoso y la autoridad responsable, solo para oficio. El término de cada traslado no podrá pasar de tres días, y a su vencimiento el juez de oficio mandará extraer el expediente ".

Aun cuando en esta ley se le consideró a la autoridad responsable como parte en el juicio de amparo, nunca se dió un concepto de lo que por esa autoridad se debía entender. Esta es una de las deficiencias que encontramos en esta ley; y que en las leyes posteriores se modificaría.

II.- Ley Orgánica Constitucional sobre el Recurso de Amparo del 20 de enero de 1869.

Esta ley dejó de reconocer a la autoridad responsable la calidad de parte, disponiendo que esa autoridad solo tenía derecho a rendir su informe justificado respecto al acto reclamado, tal como lo estableció su artículo 9°.

"Resuelto el punto sobre la suspensión inmediata del acto reclamado, o desde luego si el actor no lo hubiera promovido el juez pedirá su informe con justificación, por el término de tres días, a la autoridad que ejecuta o tratará de ejecutar el acto reclamado sobre el curso del actor, que se le pasará copia. Dicha autoridad no es parte en estos recursos y solo tiene derecho a informar con justificación sobre los hechos y las cuestiones de ley que versaran.

Recibido el informe justificado de la autoridad, correrá traslado de éste y del curso del actor al promotor fiscal, que deberá pedir sobre el principal dentro del tercero día".

De la anterior transcripción se desprende que solo será autoridad responsable la que ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado. Considero que este es el primer concepto que el legislador mexicano ha dictado sobre la autoridad responsable; aunque es de aclarar que a la autoridad se le deja indefensa, pues no se le otorga la calidad de parte, ni se le deja defender por sí misma el acto que realizó.

III.- Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, del 14 de diciembre de 1882.

Esta ley señala en su artículo 27 la actuación que debía realizar la autoridad responsable dentro del juicio de amparo, al establecer lo siguiente:

" Resuelto al punto sobre la suspensión del acto reclamado, o desde antes, si el actor no lo hubiere promovido el juez pedirá el informe con justificación, por el término de tres días a la autoridad que inmediatamente ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado, sobre el curso del actor que se le pasará en copia. Esa autoridad no es parte en estos recursos, pero se le recibirán pruebas y alegatos, que dentro de los términos respectivos quiera presentar para justificar sus procedimientos. Aquel término se ampliará por un día más, por cada diez leguas de camino de ida y vuelta cuando la autoridad no resida en el mismo lugar ".

Como vemos en este precepto también se dejó de considerar a la autoridad responsable como parte en el juicio de garantías, aunque ésta tenía la obligación de rendir sus informes justificados, además tenía derecho de presentar pruebas y alegatos en los términos que disponía dicha ley. Es decir, que en este ordenamiento legal se ampliaron los derechos de la autoridad responsable, existiendo así más medios de defensa para con los actos que realiza.

Esta ley agrega, además un concepto similar al del anterior ley reglamentaria del juicio constitucional.

.IV.- Código Federal de Procedimientos de 1897.

La actuación de la autoridad responsable se encuentra establecida por este código, en su artículo 753- que señala:

"En los juicios de amparo serán considerados como partes el agraviado y el promotor fiscal. La autoridad responsable podrá rendir nuevas pruebas y producir alegatos en los juicios de amparo, dentro de los términos respectivos. Igual derecho tendrá la parte contraria al agraviado en negocio judicial de orden civil, si el amparo se pidiese contra resolución dictada en el mismo negocio".

Este código entabló terminantemente de una manera expresa, quienes eran las partes en el juicio de garantías, atribuyéndole ese carácter al quejoso y al pro-

motor fiscal, dejando a la autoridad responsable solo el derecho de rendir pruebas y alegar en los términos de ley. Además en este ordenamiento legal en ningún momento se da el concepto de autoridad responsable, como lo hicieron las anteriores leyes.

Como hemos visto, con excepción de la ley de 1861, en todas las leyes anteriores a este código, no se consideraba a la autoridad responsable como parte en el juicio de amparo, ya que tal carácter solamente se le daba al agraviado y al promotor fiscal. Este último era considerado la contra-parte del agraviado, puesto que se le otorgaba la defensa de la ley o el acto que eran reclamados y que además era realizado por la autoridad responsable, ya que esta solo tenía una reducida intervención en el juicio de amparo.

Sobre esta situación, el ilustre jurista Don Ignacio L. Vallarta opinaba: "Así, como es mi sentir inconstitucional, absurdo, seguir de oficio un juicio de amparo en el que ha desaparecido (la autoridad responsable) y no entendiéndose más con el promotor fiscal, que nunca pueda asumir la representación de ésta, así también considero injusto que se le niegue la audiencia a quien tenga interés legítimo en contra de lo que ya que se le permita informar los hechos". (23).

Respecto a este punto, estoy totalmente de acuerdo con la opinión de tan ilustre jurista, ya que la autoridad responsable como realizadora del acto reclama-

(23) Vallarta, L. Ignacio. - El Juicio de Amparo y el Habeas Corpus, Tomo V, Editorial Porrúa Hermanos, S.A., México 1975, Pág. 162.

do, motivo por el cual el quejoso solicitaba ante la autoridad jurisdiccional, el amparo y protección de la justicia federal; se le debía permitir a esta la intervención directa en el juicio de amparo, puesto que prácticamente se le dejaba indefensa, aún cuando el promotor fiscal tomara su lugar como contraparte del quejoso en la defensa de tales actos, existía así una desigualdad de derechos entre las partes que a todas luces resultaba injusto.

V.- Código Federal de Procedimientos Civiles del 5 de febrero de 1909.

A partir de este Código se consideró a la autoridad responsable como parte en el juicio de amparo, tal como lo estableció su Artículo 670 al señalar que:

" En los juicios de amparo serán considerados como partes el agraviado, la autoridad responsable y el Ministerio Público "

Como vemos ahora sí se le da a la autoridad responsable los derechos que le corresponden como contraparte directa del quejoso, calidad que anteriormente se le daba al promotor fiscal, el cual desapareció como parte en este ordenamiento legal. Además en este código se establece por primera vez un artículo en el que expresamente se dicta el concepto legal de la autoridad responsable, tal como lo dispone su artículo 671, que dice:

" Es autoridad responsable la que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado; pero si este consistiere en una resolución judicial o administrativa, se tendrá también como responsable a la autoridad que la haya dictado "

Este código señala un concepto más amplio de la autoridad responsable, ya que no solamente menciona como tal a la que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado, sino que también señala como responsables a las autoridades jurisdiccionales y administrativas que dicten una resolución. Lo que trafa como consecuencia que el quejoso tuviera más certeza al nombrar a las autoridades responsables del acto reclamado.

VI.- Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal del 18 de octubre de 1919.

Después de la etapa revolucionaria, esta fue la primera ley orgánica reglamentaria del juicio de amparo, y se componía de 165 artículos, entre los que se encuentra el artículo 11 que señala cuáles eran las partes en el juicio constitucional, enunciándolos de la siguiente manera:

"En los juicios de amparo serán considerados como parte:

- I.- El agraviado.
- II.- La autoridad responsable.
- III.- El Ministerio Público.
- IV.- La contraparte del quejoso".

En esta etapa también se dió un concepto de autoridad responsable que resultaba idéntica a la anterior ley reglamentaria del juicio de amparo, señalada en su artículo 12. Dicho concepto fue reafirmado en el artículo 46 de la misma ley al establecer lo siguiente:

"La demanda de amparo debe entablarse contra la autoridad que haya ejecutado, ejecute o trate de"

ejecutar el acto que se reclame, contra la autoridad de la que haya emanado o contra ambas".

VII.- Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal del 30 de diciembre de 1935.

Esta ley rige actualmente nuestro juicio de garantías, y en ella se establece quiénes son partes en el amparo, de acuerdo a lo dispuesto por su artículo 5° :

"Son partes en el juicio de amparo.

- I.- El agraviado o agraviados;
- II.-La autoridad o autoridades responsables;
- III.-El tercero o terceros perjudicados;
- IV.-El Ministerio Público Federal".

El concepto actual de autoridad responsable lo establece el artículo 11 de la ley de amparo, que señala.

"Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado".

b) El Promotor Fiscal.

Como mencioné anteriormente, el promotor fiscal fue considerado por algunas leyes reglamentarias del juicio de amparo como parte, teniendo este sujeto el carácter de contraparte del quejoso, es decir, tomaba el lugar que actualmente le corresponde a la autoridad responsable.

La función que ejercía este funcionario, la vemos en los siguientes conceptos que a continuación señalaré:

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, ha definido al promotor fiscal como: "Aquel funcionario que hasta la vigente organización judicial estuvo encargado en los juzgados de la defensa u observancia de las leyes, de acusar a los responsables de un delito público y también de sostener los derechos o intereses generales". - (24)

El diccionario jurídico Escriche lo define como: "El Ministro destinado a promover la observancia de las leyes penales o al que en una causa criminal es nombrado por el juez para formalizar o sostener la acusación contra el reo". (25)

Este funcionario empezó a tener participación en nuestro ámbito jurídico a partir de la Constitución de 1857, puesto que se le otorgaba la representación del Estado, para defender los intereses de éste, tanto del orden civil como en el penal; además debía de ejercer la acción pública siempre que se atacara a la nación, ya que como su representante tenía la obligación de restablecer el orden social, ya sea reprimiendo los hechos atentatorios contra el gobierno, ya sea interviniendo en el juicio de amparo.

(24) Real Academia Española.- Diccionario de la Lengua Española, Decimonovena Edición, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1970.

(25) Diccionario Razonado: por Joaquín Escriche, Paris, 1867, Nueva Edición.

El promotor fiscal ejercía las funciones que actualmente tiene el Ministerio Público Federal; sobre este punto la exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos de 1897 (26), señalaba que cuando se hablaba de este funcionario se debía entender de acuerdo a su significación gramatical e ideológica, puesto que se distribuían las funciones del Ministerio Público, entre el Procurador General de la Nación, el Fiscal de la Corte y los Promotores de Circuito y de Distrito y que por lo tanto, por estos funcionarios se debía entender.

El fiscal era una persona que debía promover en los asuntos de la Hacienda Pública, que también representaba a la sociedad en los negocios de orden penal.

El Procurador era aquel funcionario que por medio de un poder o facultad de otro, ejecutaba en su nombre otra persona.

Respecto a los Promotores Fiscales de Circuito y Distrito, estos funcionarios ejercían diversas atribuciones que eran como aquellas funciones que realizaban el Procurador General y el Fiscal de la Corte; tal como lo podemos constatar en lo dispuesto en el artículo 67 del Código Federal de 1896 que establecía:

"Son atribuciones de los Promotores Fiscales de Circuito y Distrito.

1.- Pedir todos los negocios de la competencia del tribunal o Juzgado a que están adscritos;

(26) Exposición de Motivos del Código Federal de Procedimientos de 1909, Pág. 15.

II.- Sujetarse a las instrucciones que en determinados negocios reciban respectivamente el Procurador y el Fiscal y pedir el despacho de los negocios que lo requieran;

III.- Cumplir las instrucciones que los casos urgentes reciban directamente de los secretaríos de estado sin perjuicio de que estos comuniquen dichas instrucciones al Procurador General y al Fiscal, en su caso por conducto de la Secretaría de Justicia. (así se le conocía al actual Poder Judicial Federal).

IV.- Interponer o proseguir en tiempo y forma, los recursos que procedieran en los negocios en los que sean parte, no pudiendo desistirse sino en virtud de autorización expresa.

En el mismo día en que se le haya admitido el recurso, darán aviso oficial, bajo pliego certificado o por telégrafo si hubiere urgencia; a su inmediato superior, proporcionándole los datos y comunicándole las explicaciones que puedan necesitar para sostener a tiempo el recurso".

En este artículo encontramos no solamente las funciones que debe realizar el Promotor Fiscal, que son similares a las del Procurador y el Fiscal, sino que también nos muestra la intervención de este funcionario en el juicio de amparo.

La intervención del Promotor Fiscal en el juicio constitucional, lo podemos constatar a través de las diversas leyes reglamentarias del amparo, que veremos a continuación.

1.- En la ley de 1861, su intervención fue dispuegta en los artículos 4° y 7° que establecen.

Artículo 4° .-"El Juez de Distrito correrá traslado por tres días a lo más al promotor fiscal y con su audiencia declarará, dentro del tercer día, si deba o no abrirse el juicio conforme al artículo 10 de la constitución, excepto en el caso en que sea de urgencia notoria la suspensión del acto o providencia que motivó la queja pues entonces lo declarará desde luego bajo su responsabilidad",

Artículo 7°.- "Si el juez mandó abrir el juicio, lo sustanciará inmediatamente con un traslado per cada parte, entendiéndose por tales, el promotor fiscal, el quejoso y la autoridad responsable solo para efectos de oficio. El término de cada traslado no podrá pasar de tres días, y a su vencimiento el juez de oficio mandará extraer el expediente".

Como observamos la intervención del Promotor Fiscal en esta ley, era la de tener inmediato conocimiento de una demanda de amparo, para que mediante su audiencia éste declarará si se abra juicio o no, a excepción de los casos en que se solicitará la suspensión, de abrirse el juicio se le corría traslado a las partes entre las que se encuentra el Promotor Fiscal. Lo que provocaba que el procedimiento de amparo fuera lento y se perdiera la finalidad de este juicio, que es la de otorgar una justicia pronta y expedita,

Lo más importante de este mandamiento legal es que por primera vez se habla del Promotor Fiscal como parte en el juicio de garantías, en el que las facultades de este fun

cionario son de mayor importancia que las de la autoridad responsable que es la realizadora directa del acto reclamado.

11.- Ley Orgánica Constitucional sobre el recurso de amparo del 20 de Enero de 1869.

En esta ley el Promotor Fiscal tenía regulada su intervención en su artículo 5°, que establecía:

"Si el actor pide la suspensión, el juez solicitará el informe a la autoridad, correrá traslado al promotor fiscal y éste lo devolverá dentro de las veinticuatro horas, pero solo en caso urgente el "juez" lo devolverá enseguida".

Como podemos observar el hecho de darle intervención al promotor fiscal corriéndole traslado de la solicitud de la suspensión del acto reclamado, no se cumplía con el objetivo real que aún en nuestros días debe tener la suspensión, que es la de otorgarse en el momento en que la solicite el afectado para resguardar sus garantías lo más pronto posible.

El promotor fiscal además intervenía en la sustanciación del juicio de amparo, puesto que el juez le daba conocimiento de la demanda, así como del informe de la autoridad; este funcionario presentaba también las pruebas en el juicio las que le eran proporcionadas por la autoridad de acuerdo a lo establecido por esa ley en sus artículos 9° y 12, que señalaban:

"Resuelto el punto sobre la suspensión inmediata del acto reclamado, o desde luego si el actor no-

lo hubiere promovido, el juez pedirá el informe con justificación por el término de tres días, a la autoridad que inmediatamente ejecute o tratara de ejecutar el acto reclamado sobre el recurso del actor, que se le pasará en copia. Dicha autoridad no es parte en estos recursos, y solo tiene derecho a informar con justificación sobre los hechos y las cuestiones de ley".

Recibido el informe justificado de la autoridad, se correrá traslado de éste, y del recurso del actor al promotor fiscal, que deberá pedir sobre el principal dentro del tercero día".

Artículo 12.- "Toda autoridad o funcionario tiene la obligación de proporcionar con la oportunidad necesaria, al promotor fiscal, al actor, su abogado o procurador que pidiera para presentarse como pruebas en estos recursos,.... a las defensas de sus respectivos derechos".

III.- Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 14 de diciembre de 1882.

Esta ley señalaba al promotor fiscal como parte del juicio de amparo en su artículo 28 que establecía.

"Recibido el informe de la autoridad se pasarán los autos por tres días al promotor fiscal para que pida lo que corresponde conforme a su derecho. Este empleado será siempre parte en el juicio de amparo".

Esta atribución del promotor fiscal de ser parte en el juicio constitucional se refuerza con lo señalado en el artículo 52 de la misma ley, que le otorga amplias facultades a dicho funcionario para interponer recursos como las otras partes.

Artículo 52.- "Si el quejoso, el promotor fiscal o la autoridad ejecutora creyeren que el juez de distrito, por exceso o defecto no cumple con la ejecutoria de la corte, podrán ocurrir en queja ante este tribunal, pidiéndole que revise los actos del inferior. Con el informe justificado que está reunido, la corte confirmará o revocará la providencia de que se trate, cuando se alteren los términos de la ejecutoria.....".

IV.- El Código de Procedimientos de 1894 dispuso en su artículo 753 que:

"En los juicios de amparo serán considerados como partes el agraviado y el promotor fiscal. La autoridad responsable podrá rendir pruebas y producir alegatos.....".

En este código, al igual que en otras leyes se le otorga al promotor fiscal la calidad de parte en el juicio de amparo, cuyas atribuciones consistía en sustituir a la autoridad representándola, es decir, tomando su lugar en todas sus actuaciones. Sin embargo, este fue el último ordenamiento que le otorga ese carácter de parte al promotor fiscal, por lo que desaparece de la vida procesal del juicio de amparo; ya que su lugar lo va a ocupar el Ministerio Público Federal. Es así como ese funcio

nario deja de ser la contra-parte del quejoso, pues su lugar lo toma la autoridad responsable.

c) La Autoridad Responsable.

Como ya vimos la autoridad responsable siempre ha estado presente en el juicio de amparo, aún cuando en algunas de sus leyes reglamentarias no le dieron intervención como parte, pero como es la que ordena o ejecuta el acto reclamado que dá motivo para que se demande ante la autoridad jurisdiccional, debemos mencionar como complemento del tema el concepto de acto reclamado.

Se entiende por acto reclamado, el acto de autoridad que el quejoso considera como violatorio de sus garantías individuales.

De lo anterior, se desprende que la autoridad responsable es aquella autoridad que dicta u ordena ejecutar o trata de ejecutar el acto que el quejoso considera como violatorio de sus garantías individuales.

Es decir, la autoridad responsable es lo que en derecho procesal se denomina como parte demandada, aunque en el juicio constitucional esto resulta jurídicamente imposible, ya que la finalidad de este juicio es proteger a los particulares en contra de leyes o actos de autoridad. Por lo tanto, el litigio que se sigue en el juicio de amparo se realiza entre el quejoso y la autoridad responsable, el primero es el particular que se considera perjudicado por el acto de autoridad y el segundo es la autoridad de la que emana el acto reclamado.

Esa autoridad responsable está regulada por el artículo 11 de la ley de amparo que establece, "Se entiende -

por autoridad responsable aquella que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado". Al respecto - la Suprema Corte de Justicia de la Nación a dictado la siguiente tesis:

AUTORIDADES RESPONSABLES, QUIENES SON.- El término "autoridades" para efectos del amparo, corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya de hecho, ya de derecho, y que, por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponan. (27)

La intervención de la autoridad responsable en el juicio de amparo es indispensable, ya que constituye una parte en el procedimiento. En esas condiciones si no es emplazada a juicio, el mismo debe reponerse tal como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las ejecutorias que a continuación se transcriben:

AUTORIDADES RESPONSABLES, SU INCORRECTA DENOMINACION.- El hecho del que el quejoso, precisando bien el acto reclamado, haya errado al designar a la autoridad responsable, que no se haya llamado a juicio a la autoridad que en el cuerpo de la demanda aparece como responsable, es motivo para que en términos del artículo 91 fracción IV, de la Ley de Amparo, se ordene reponer el procedimiento, para que se de la intervención que le corresponde a la autoridad omitida. (28)

(27) Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, Volumen CVIII, Tercera parte, Junio 1966, Segunda Sala, Pág. 73.

(28) Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, Volumen CVIII, Tercera Parte, Junio 1966, Segunda Sala, Pág. 83.

AUTORIDADES RESPONSABLES.- Si en la demanda de amparo no se señala a la autoridad como responsable, jurídicamente, no es posible examinar la constitucionalidad de sus actos, puesto que no se le llamó a juicio. (29)

AUTORIDAD NO LLAMADA A JUICIO NO DEBE EXAMINAR SE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS.- Es correcto el proceder del Juez de Distrito al no examinar la constitucionalidad del acto de una autoridad que no fue llamada a juicio máxime que la parte quejosa estuvo en posibilidad de ampliar su demanda de amparo al conocer por el informe justificado (rendido con anterioridad a la fecha de la celebración de la audiencia constitucional), que el citado acto reclamado provenía de otra autoridad. (30)

(29) Apéndice a la Jurisprudencia de 1917 a 1965, del Semanario Judicial de la Federación, Jurisprudencia común al Pleno y a las salas número 55, Pág. 115.

(30) Informe Anual del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1968, Segunda Sala, Pág. 128.

CAPITULO TERCERO

LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

SUMARIO.- a) Los Organismos Descentralizados dentro de la Administración Pública Federal; b) Concepto de Organismos Descentralizados; c) Su Forma de Creación; d) Su Clasificación; e) Sus Características; f) Sus Funciones; g) Ejemplos.

a) Los Organismos Descentralizados dentro de la Administración Pública Federal.

La Administración Pública, es decir, el conjunto de órganos que se encuentran bajo la esfera jurídica del Presidente de la República y que tiene como objetivo auxiliar al Ejecutivo en el cumplimiento de las funciones que tiene asignadas legalmente, se encuentra dividido en Administración Pública Centralizada y Administración Pública Descentralizada, también llamada Paraestatal.

La característica principal de la Administración Pública Centralizada consiste en que los órganos que la forman se encuentran ordenados conforme a una relación jerárquica que permite a los órganos superiores concentrar las facultades de decisión y el ejercicio sobre los inferiores de poderes de nombramiento de mando de vigilancia, disciplinario, de revisión y poder para la resolución de conflictos de competencia (31).

La Administración Centralizada, a su vez, se encuentra dividida en órganos centralizados y en órganos des concentrados.

(31) Fraga, Gabino J.- Derecho Administrativo, Décima Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1978, Pág.165

En los órganos centralizados el poder de decisión se encuentra reservado para los superiores, en tanto que los órganos inferiores se encargan de poner los asuntos en estado de resolución, esto es, constituyen órganos de auxilio. En cambio, a los órganos desconcentrados se les delegan facultades para decidir sobre asuntos determinados, sin que tal delegación implique que queden fuera del orden jerárquico que caracteriza a la Administración Pública Centralizada.

Por otro lado, la Administración Pública Descentralizada se forma por una serie de órganos que se encuentran fuera del orden jerárquico de la Administración Centralizada, porque realizan actividades propias del Estado. La Administración Centralizada conserva una serie de poderes sobre los órganos descentralizados que varían en cada caso y que tienen por objeto mantener la unidad en lo fundamental.

De acuerdo con el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Administración Descentralizada o Paraestatal se constituye en los siguientes órganos:

- 1.- Organismos Descentralizados.
- 2.- Empresas de Participación Estatal.
- 3.- Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares.
- 4.- Instituciones Nacionales de Seguros y Finanzas.

Es decir, los Organismos Descentralizados forman parte de la Administración Pública Federal, ubicándose den

tro de la Administración Descentralizada.

b) Concepto de Organismos Descentralizados.

La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que establece en su artículo 2º, lo siguiente:

"Para los fines de este capítulo son organismos descentralizados las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma y estructura que adopten, siempre que reúna los siguientes requisitos.

I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y;

II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, o la investigación científica o tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

Los Organismos Descentralizados son personas morales creados por Ley del Congreso o decreto del Ejecutivo, dotados de una personalidad jurídica (que implica la denominación, domicilio, patrimonio, nacionalidad y capacidad) para la prestación de un servicio público o social;

la explotación de bienes o recursos del Estado; la investigación tecnológica o para la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, cuyo patrimonio se encuentra integrado con recursos del gobierno federal, de otros organismos descentralizados o con el rendimiento de un impuesto específico.

c) Su forma de creación.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados pueden ser creados por una Ley del Congreso o por un decreto del Ejecutivo. En efecto, el artículo 45 de dicha Ley señala lo siguiente:

" Dentro de la administración pública paraestatal serán 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, patrimonios propios cualquiera que sea la forma o estructura que adopten".

A pesar de lo que establece el artículo citado no es conveniente que el ejecutivo tenga facultades para crear un organismo descentralizado, ya que el otorgamiento de la personalidad jurídica no debe quedar a cargo de un simple decreto.

Por otro lado, no existe disposición constitucional alguna que faculte al Presidente de la República para crear organismos descentralizados. Sin embargo, la postulación que adopta la Ley puede ocasionar incluso que el Ejecutivo cree un organismo descentralizado por territorio-

como es el municipio. Es decir, que el Ejecutivo tendría facultades para crear un organismo como el que constituye la base de nuestra organización fundamental.

Por lo anterior, debe reservarse en forma exclusiva al Legislativo la facultad de crear organismos descentralizados, ya sea que en la ley correspondiente se prevea toda reglamentación relativa al organismo o que se deje al Ejecutivo la reglamentación, en cuyo caso, se cumpliría con los preceptos constitucionales.

d) Su clasificación.

Los organismos descentralizados se dividen de la siguiente forma.

- 1.- Organismos descentralizados por región ó territorio.
- 2.- Organismos descentralizados por servicio.

La descentralización por territorio ó región obedece a la imposibilidad del Ejecutivo de atender las necesidades de todas las poblaciones del país. Ni siquiera los Ejecutivos locales son capaces de atender las poblaciones que conforman sus respectivas entidades federativas, principalmente debido a que las necesidades específicas de cada lugar varían de acuerdo con las características geográficas, económicas y humanas de cada población.

Por otro lado, la atención de las necesidades más elementales de cada población implicaría que se dejaran de resolver cuestiones más elevadas como pueden ser problemas que solo atañen a una sola población, sino a to-

de la entidad federativa.

De esta forma se crean entes que se encargarán de resolver las necesidades inmediatas de una población determinada como puede ser el servicio de agua potable, limpieza, vigilancia policiaca, drenaje, pavimentación, etc.

En nuestro país el único organismo descentralizado por territorio, o región es el municipio, base de nuestra organización política fundamental, institución prácticamente olvidada y, por la falta de recursos, imposibilitada para satisfacer las necesidades más urgentes de su población y abandonada en su régimen económico al capricho y voluntad de las entidades federativas, los que a su vez se ven restringidos en sus ingresos por la cada vez más feroz Federación.

La descentralización por servicio tiene como finalidad la realización de actividades propias del Estado, que éste por razones técnicas o económicas no puede satisfacer directamente. Además la descentralización por servicio a la vez que facilita la satisfacción de necesidades colectivas, evita el crecimiento desproporcionado de la administración centralizada, de la que son tan desconfiados los particulares.

De esta forma, se crean órganos cuya dirección se recomienda a personas con la capacidad técnica requerida; y que a fin de cumplir con los objetivos correspondientes, cuentan con cierta autonomía para tomar decisiones.

Efectivamente al poder decidir libremente, el funcionario está en posibilidad de aplicar plenamente sus-

conocimientos, ajeno a la supervisión, por lo menos técnica, del poder central, quien se reserva facultades disciplinarias y de nombramiento principalmente.

La creación de un organismo descentralizado por servicio, implica, por lo tanto, lo siguientes supuestos:

- 1.- La existencia de una necesidad general que requiere, para su satisfacción, un conocimiento técnico especializado.
- 2.- La participación de funcionarios técnicos en la dirección del organismo.
- 3.- El otorgamiento de autonomía a los funcionarios técnicos.
- 4.- La existencia de un patrimonio propio.

La descentralización por servicio reviste vital importancia en nuestro país, en donde cada vez es más difícil para el gobierno satisfacer las necesidades públicas en forma directa que representa una manera de evitar el monopolio de decisiones eminentemente técnicas en personas que desconocen totalmente los aspectos elementales de actividades tan especializadas.

e) Características.

Las características de los organismos descentralizados no son uniformes ya que varían de uno a otro, a tal grado de que muchas veces resulta difícil establecer si un ente es realmente un organismo descentralizado o no.

Sin embargo, existen algunas constantes en los organismos descentralizados, entre ellos los siguientes:

1.- Siempre se trata de una persona moral, esto es, un ente capaz de ser sujeto de derechos y obligaciones. La personalidad jurídica implica que quien la posea debe de tener una denominación, nacionalización, domicilio, capacidad y patrimonio.

2.- Siempre son creados por una ley del Congreso de la Unión o por un decreto del Ejecutivo Federal.

3.- Su patrimonio siempre está integrado total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, subsidios, asignaciones, concesiones o derechos que le aporta u otorga el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico. Es así como lo a dispuesto la fracción I, del artículo 2° de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

4.- Su objeto es la satisfacción de las necesidades federales de una población determinada (Organismos Descentralizados por Territorio o Región), o la explotación de un servicio público social; la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación; la investigación científica y tecnológica; la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (Organismos Descentralizados por Servicio).

5.- Forman parte de la Administración Pública Federal, pero tienen cierta autonomía respecto al poder central, al que solo se reserva las facultades necesarias para revisar la legalidad de los actos del organismo o para mantener la unidad en la política a seguir por los diversos órganos de la Administración Pública.

Solo después de verificar que se emplean esos requisitos se puede afirmar que se está en presencia de un organismo descentralizado.

f) Sus funciones.

Los Organismos Descentralizados por Territorio o Región, representados por el municipio tienen como función satisfacer las necesidades de una comunidad, como puede ser el servicio de agua, limpieza, vigilancia policiaca, drenaje, pavimentación, etc.

Los Organismos Descentralizados por Servicio tienen como función prestar un servicio público social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, como lo señala la fracción II del artículo 2º de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La Prestación del Servicio Público, es una función que esencialmente ha sido atendida por el Estado, pero que también es realizada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los particulares a través de la concesión.

Los Organismos Descentralizados deben prestar servicios públicos especializados, debido a que algunas necesidades sociales deben ser satisfechas con mayor cuidado que otras. Ese servicio público debe de realizarse en forma permanente, regular sin propósito de lucro, puesto que está dirigido a satisfacer un interés general, al que s~~on~~

pre deberá ser destinado a la colectividad y no al particular en especial.

La explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, al igual que los servicios públicos también es atendida por el Estado, los organismos descentralizados las empresas de participación estatal y los particulares - por medio de la concesión. Estos últimos tienen vedada la explotación de petróleo, carburos sólidos, líquidos o gaseosos, o de minerales radioactivos, así como todo lo relativo a la explotación de la energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público, como lo señala el artículo 27 Constitucional.

En cuanto a la investigación científica y tecnológica, la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, estas funciones se encuentran enmarcadas dentro de los servicios públicos que deben prestar los organismos descentralizados. Por lo que las tomaremos como tales.

a) Ejemplos.

1.- El Banco de México S.A., que fue creado como Banco Único de emisión por la Ley del 25 de agosto de 1925. Este Banco aunque fue organizado en la forma de sociedad anónima, es una de las instituciones cuya colaboración es de suma importancia con la Administración Pública Mexicana, ya que tiene encomendados servicios tan fundamentales como la regulación, emisión y circulación de la moneda, y los cambios en el exterior; opera como Banco de reserva; actúa como agente financiero del Gobierno Federal en las operaciones de crédito externo o interno y en la emisión y atención de empréstitos públicos.

De acuerdo con lo dispuesto por los Artículos 28 y 73 fracción X, de la Constitución Política Mexicana, el control del Banco de México está a cargo del Gobierno Federal.

Recientemente el decreto del Ejecutivo Federal - de 26 de noviembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 del mismo mes y año, reformó, - adicionó, y derogó algunas disposiciones de la Ley Orgánica del Banco de México, que lo crea como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, otorgándole la atribución de Banco Central y de emisión único de la Nación.

Además ese decreto otorga al Banco de México la titularidad de todos los bienes, derechos y obligaciones - de la Sociedad Mercantil Banco de México, S.A., que queda disuelta y liquidada por ese organismo.

2.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, fue creado como servicio público nacional descentralizado. - Aunque en materia de seguridad social general, el Gobierno Federal ha creado dos diversos establecimientos públicos - descentralizados, entre los cuales uno de los más importantes es éste.

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene como función proporcionar a los trabajadores particulares - las siguientes prestaciones: asistencia médica, quirúrgica; servicio de farmacia y laboratorio; hospitalización y transporte; subsidios para incapacidad temporal, materni-

dad y lactante; gastos de entierro y pensiones por incapacidad, vejez, viudedad, orfandad y para ascendientes.

El patrimonio de este Instituto se integra por medio de cuotas entregadas por patronos, trabajadores y el Estado; a pesar de tener personalidad jurídica propia, se encuentra enmarcado dentro de las organizaciones en las que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe intervenir por ley.

3.- La Universidad Nacional Autónoma de México, nuestra máxima casa de estudios en la que nos ha tocado el honor de estudiar, es una persona moral descentralizada del Gobierno Federal. Su autonomía le fue otorgada en 1929 y la Ley Orgánica que la rige tiene vigencia desde el 30 de diciembre de 1944. Por tal motivo, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio.

Posee la máxima descentralización existente en el país; de allí que tenga bien ganada su calidad de autonomía, puesto que se organiza como lo juzga conveniente en lo Administrativo, docente y estatutario.

Tiene como fines impartir la educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores, técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender, con la mayor aptitud posible, los estudios, grados y títulos; otorgar, para fines académicos, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos educativos nacionales o extranjeros, e incorporar, de acuerdo con sus reglamentos, la enseñanza del bachillerato o profesionista.

4.- **Petróleos Mexicanos**, que fue creado en 1938, por decreto del Congreso de la Unión, en el que se crearon instituciones de carácter público: **Petróleos Mexicanos**, - que quedó encargado de la producción; y la **Distribuidora Mexicana de Petróleos**, de la distribución y venta. En 1940 desapareció la Distribuidora, pasando a **Petróleos Mexicanos** todas las atribuciones de esta materia.

Petróleos Mexicanos es una empresa del Estado, - en la cual la Federación ha aportado los bienes expropiados a las Compañías, así como los yacimientos petrolíferos pertenecientes a la Nación. Tiene personalidad jurídica propia y goza de las facultades necesarias para llevar adelante la explotación del Petróleo en México y en general - todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera.

5.- **Los Talleres Gráficos de la Nación**, es un organismo descentralizado creado por decreto Presidencial el 31 de diciembre de 1935. Este servicio descentralizado está organizado en forma de cooperativa de participación estatal y de responsabilidad suplementada.

Esta institución tiene por objeto la administración de los Talleres Gráficos de la Nación, realizar trabajos en las ramas de artes gráficas, fabricación de tipo - y material de trabajo.

Estos organismos descentralizados son solo algunos de los tantos que existen en nuestro país, y que se encuentran enmarcados dentro de los organismos descentralizados por servicio..

CAPITULO CUARTO

LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS COMO AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO.

SUMARIO.- Los Organismos Descentralizados como Autoridades Responsables en el Juicio de Amparo.- a) La afectación de los derechos de los gobernados por los actos de los organismos descentralizados; b) Los Organismos Descentralizados como Autoridades Responsables; c) Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su Crítica.

a) La afectación de los derechos de los gobernados por actos de los organismos descentralizados.

La vida en comunidad implica una serie de relaciones de la más diversa índole y, en consecuencia, la existencia de incontables intereses. Todo ello provoca, con frecuencia, conflictos entre los integrantes de esa comunidad.

Antiguamente tales conflictos de intereses tenían como único camino la autodefensa, pero en la actualidad un particular que ve afectados sus derechos tiene a su alcance los instrumentos legales necesarios, que puede hacer valer ante las autoridades correspondientes.

Una persona que considera afectados sus derechos puede acudir ante el juez del fuero común si el acto que daña sus derechos proviene de otro particular, o bien, puede acudir al Poder Judicial Federal en la vía de amparo (agotando los recursos previos) cuando el acto que afecta sus derechos proviene de un órgano de autoridad.

Esta distinción que aparentemente es sencilla puede resultar difícil de apreciar cuando la afectación

de los derechos del particular se derive de un acto de un organismo descentralizado. ¿ Debe afirmarse que un organismo descentralizado es un órgano de gobierno ? o ¿ Un organismo descentralizado es un ente particular ?.

Tratándose de los organismos descentralizados - por territorio, esto es los municipios, es evidente que se trata de órganos de autoridad y en consecuencia la vía para atacar los actos que el gobernado vea afectado por estos órganos después de agotar los recursos previos es el amparo.

Sin embargo, la situación se complica para el particular que vea afectado sus intereses por actos de un organismo descentralizado por servicio, ya que, antes que nada, deberá determinar la naturaleza del acto que afectó sus intereses, puesto que si se trata de un acto de autoridad podrá acudir al amparo y si se trata de actos de particulares deberá acudir ante el juez del fuero común.

No debe pensarse que es poco frecuente que un particular se vea afectado por actos de organismos descentralizados por servicio, ya que en nuestro medio son cotidianas las relaciones que se establecen entre los particulares y tales organismos. Por ejemplo, ante qué autoridad puede acudir un particular a quien la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., haga un cobro desproporcionadamente ilegal por el suministro de energía eléctrica, después de haber realizado los trámites pertinentes, ante dicha Compañía para que el cobro indebido no se le hiciera, sin obtener resultados favorable. ¿Debe acudir ante las autoridades del fuero común o ante las autoridades competentes del Poder Judicial Federal?.

Este mismo caso ocurre cuando Teléfonos de México, S.A., cobra indebidamente a un particular una llamada de larga distancia que no hizo, pero en las oficinas de Teléfonos se niegan a rectificar y por lo tanto, si no cubre el supuesto adeudo se suspende el servicio telefónico. En este caso también cabe la pregunta. ¿Ante qué autoridades debe recurrir este particular? ¿Ante las autoridades ordinarias competentes o ante las autoridades de amparo?

Hay otros casos en los que el particular puede ser afectado en sus intereses, por organismos descentralizados como la UNAM, INFONAVIT, IMSS, entre otros, que nos causen más dudas que los anteriores.

¿Qué ocurre cuando la Universidad Nacional Autónoma de México, que entre sus múltiples actividades tiene la función de expedir títulos profesionales, a sus educandos; y que, por cualquier circunstancia se niega a otorgar dicho título a alguno de ellos, que además ha llenado todos sus requisitos académicos. ¿Ante qué autoridad puede recurrir este particular? ¿Ante la autoridad ordinaria o ante la de amparo?

Tales problemas se acrecentan cuando vemos que el párrafo segundo del artículo 5° de nuestra Constitución Política establece que: "La Ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan títulos para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo".

Lo anterior nos demuestra las dudas que puede tener el particular cuando ve que sus intereses se afectan, pues en este caso es necesario determinar si la UNAM puede ser considerada como autoridad en esta responsabilidad.

para efectos del amparo.

EL INFONAVIT, también puede afectar a los particulares de diversas maneras como por ejemplo: Si a alguno de sus agremiados le otorga un crédito para obtener una casa - habitación, que ese organismo construye, a un precio determinado y posteriormente ya que toma posesión del bien, le aumentan ese precio. Qué puede hacer ese particular si le están cobrando una cantidad mayor a la pactada y ha hecho los trámites pertinentes ante ese organismo para que no le cobre más de lo debido. ¿Ante qué autoridades debe acudir el particular para defender sus intereses? ¿Ante las del fuero común o las de amparo?

Otro organismo descentralizado que puede afectar a los particulares es el Instituto Mexicano del Seguro Social, que en algunos de sus servicios médicos que presta puede, por ejemplo, operar a uno de sus derecho-habientes sin que éste necesite tal operación, ocasionándole un daño irreparable a su salud. Este particular ante qué autoridades debe recurrir ¿Ante las del fuero común? ¿Ante el mismo Instituto o ante la autoridad de amparo?

Existen otros casos, en los que tanto el Infonavit, como el IMSS, pueden afectar de la misma manera a los particulares. Como lo es el del patrón al que le determinan diferencias por concepto de aportaciones obrero-patronales, y que por conducto de la Oficina Federal de Hacienda como autoridad recaudadora de esos organismos, pretende hacer efectivas dichas cantidades, por medio de medidas económico-coactivas. Ese gobernado, qué debe hacer para defender sus intereses. ¿Debe acudir ante las autoridades ordinarias o ante las autoridades competentes de amparo?

Ante tales afectaciones el particular se encuentra con el dilema de saber si los actos de los organismos descentralizados por servicio, son actos de autoridad o son actos de particulares. Todas esas dudas surgen principalmente porque estos entes realizan la función administrativa que les encomienda el Estado; Es decir, que aunque los actos de tales entes tienen toda la apariencia de actos de autoridad, éstos en la mayoría de los casos actos particulares.

En nuestro derecho existen diversos medios legales de defensa, con los que cuentan los particulares ante la afectación de los intereses o derechos causados por los organismos descentralizados.

El primero de estos medios surge cuando los actos de los organismos descentralizados son actos particulares. Entendiéndose por tales, aquellos en los que los organismos descentralizados tienen la obligación de prestar un servicio al particular, de acuerdo con los compromisos que han adquirido con anterioridad.

Los medios de control judicial para esos actos son: los juicios ordinarios y los recursos administrativos. Estos últimos, se otorgan al particular por conducto de la Ley o decreto constitutivo del organismo que causó la afectación y el fundamento legal para estos medios de control se encuentra establecido en el artículo 104 constitucional.

El segundo medio de defensa de los particulares, es el juicio de amparo, en el que exclusivamente se impugnan actos de autoridad. Este juicio tiene fundada su procedencia legal en el artículo 103 constitucional.

Desde luego, es comprensible el desconcierto del particular o gobernado, ante la actuación de los organismos descentralizados por servicio. Puesto que como hemos visto, éstos se crearon con la finalidad de satisfacer la necesidad general.

Sin embargo, los organismos descentralizados proliferan día con día en la vida de nuestro país y sus actividades se van haciendo más complejas, así como más frecuentes en sus relaciones con la población, provocando que los particulares resulten afectados de algún modo con sus actos.

De allí la importancia de determinar si los organismos descentralizados pueden considerarse como autoridades o como particulares y, en consecuencia si sus actos se consideran como de autoridad o como actos de particulares.

b) Los Organismos Descentralizados como Autoridades Responsables.

A fin de tratar de resolver el dilema en que se halla el particular afectado por un organismo descentralizado, es necesario estudiar el concepto de autoridad, analizado tanto por la doctrina como por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El ilustre maestro doctor Ignacio Burgos Orihuela, señala que por autoridad se entiende: "Aquel órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución en cuyo desempeño conjunto o separado, produce la creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación todo ello en forma imperativa".

(32) Burgos Orihuela, Ignacio: Ob. Cit. Pág. 120.

El doctor Alfonso Noriega Cantú define el concepto de autoridad de la siguiente forma: "Por autoridad para los efectos del amparo, debe entenderse toda entidad que en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, está en posibilidad de realizar actos que afecten a los particulares en su persona o patrimonio y de imponer dichos actos en forma imperativa". (33)

El maestro don Andrés Serra Rojas señala que: "Autoridad es la persona revestida de mando, su carácter o representación emana de ser titular de un órgano de Estado y tener facultad de decisión. Por extensión el concepto de autoridad comprende cualquier persona que ejerce el poder del Estado". (34)

Por último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente tesis jurisprudencial:

AUTORIDADES, QUIENES SON.- 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, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen. (35).

(33) Noriega Cantú, Alfonso: Ob. Cit. Pág. 325.

(34) Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo, Tomo I, octava edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977. - Pág. 231.

(35) Apéndice de la Jurisprudencia 1917-1965, Tesis 54 y - 55. Parte General, Pág. 503.

De acuerdo a lo anterior debemos entender que Autoridad es el órgano de Estado con facultades de decisión y ejecución que dispone de la fuerza pública para hacer cumplir sus actos en forma imperativa.

Por lo tanto, por acto de autoridad debe entenderse aquella decisión o ejecución de un órgano de gobierno, capaz de producir una afectación en la esfera de derechos de los gobernados.

Los actos de autoridad deben tener sus cualidades esenciales, como son: la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad:

1.- La Unilateralidad consiste en que para la realización o existencia de éste, no se requiere de la voluntad del particular para hacer jurídicamente eficaz.

2.- La imperatividad estriba en la voluntad exteriorizada del Estado, que consecuentemente el gobernado tiene obligación de acatar.

3.- El acto debe ser coercitivo porque es necesario que se obedezca y cumpla incluso haciendo uso de la fuerza pública, la autoridad de que provenga.

De acuerdo al concepto de autoridad mencionado anteriormente, analizaremos si los organismos descentralizados pueden ser considerados como autoridades.

Conforme al análisis que hicimos sobre ellos dentro de la Administración Pública Federal, estos antes se

encuentran dentro del conjunto de órganos que están bajo la esfera jurídica del Presidente de la República, cuyo objeto es auxiliar al Ejecutivo en el cumplimiento de las funciones que le son asignadas legalmente. Por lo tanto, los organismos descentralizados sí son órganos de Estado.

Sin embargo, esos entes actúan investidos de autonomía que los diferencia de los órganos centralizados a los que de una manera estricta, se les llama órganos de Estado. Este es el principal obstáculo para que a los organismos descentralizados se les considere como autoridad para los efectos del amparo.

Conforme al artículo 90 constitucional y 45 de la Ley orgánica de la administración pública, la administración será centralizada y paraestatal.

El uso de la fuerza pública consiguientemente no está a cargo de los organismos descentralizados. Sin embargo, como ya vimos, existen organismos descentralizados como el Seguro Social e INFONAVIT, cuyos actos son ejecutados por órganos centralizados (La Secretaría de Hacienda y Crédito Público); es decir, que en algunos casos los organismos descentralizados sí hacen uso de la fuerza pública aunque este tenga que ser ejecutada por un órgano de la Administración Pública Centralizada.

Por lo tanto, los organismos descentralizados no son órganos de Estado (órganos centralizados), ni tampoco tienen el poder de imperio para ejercerlo en sus actos. Aunque sí existen organismos descentralizados que tienen la facultad de hacer uso de la fuerza pública, por medio de un órgano de Estado. Lo que quiere decir, que los actos de-

algunos organismos descentralizados si son actos de autoridad aunque no provengan de un órgano centralizado, puesto que esos actos poseen los atributos de los actos de autoridad, como son la Unitariedad, la Imperatividad y la Coercitividad.

Para reafirmar lo que he dicho, me remito a lo que establece la tesis jurisprudencial dictada por el Tribunal Colegiado del Octavo Circuito de Torreón, Coahuila, que dice:

AUTORIDADES QUIENES SON.- Se reputa como autoridad a aquel órgano de gobierno del Estado, que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extensión de una o varias situaciones concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas que pueden presentarse dentro del Estado, alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente bien por una decisión aisladamente considerada, o por la ejecución de esa decisión o bien por ambas conjuntamente o separadamente; que por autoridad responsable, para efectos del amparo, se entiende a aquel órgano estatal de hecho o de derecho, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra una creación o una extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas, con trascendencia particular de determinada, de una manera imperativa; y que, cuando la ley que riga a un organismo descentralizado le de atribuciones constitutivas de acto de autoridad, los que se distinguen por su imperatividad, Unilateralidad y sobre todo Coercitividad, esos organismos descentralizados se reputan como autoridades y los actos que ejecuten pueden ser impugnados mediante el Juicio de Amparo. En el caso, siendo la Junta Municipal de Aguas y Saneamientos de Ciudad Juárez, Chihuahua, un organismo descentralizado, al que la Ley que lo creó le atribuye facultades de obrar como persona jurídica, ejecutando actos públicos, que pueden disponer de todas las autoridades judiciales, administrativas y municipales para el cumplimiento de su cometido; estando además investido de facultades de decisión, imperio y de carácter coercitivo, debe ser considerado como autoridad. (36)

Revisión 58/68. Improcedencia Administrativa.-
Margarita Limón Viuda de Hernández 17 de 1969-por
Unanimidad-Ponente: Carlos Hidalgo Riestra.

Esta tesis además de señalar un concepto amplio de autoridad, esencialmente determina que los organismos descentralizados son autoridades para efectos del amparo, cuando la ley que los rija les otorguen atribuciones para realizar actos unilaterales, imperativos y coercitivos. Es entonces cuando esos actos se pueden impugnar mediante el juicio de amparo.

En conclusión, a los organismos descentralizados generalmente no se les considera autoridades, ya que no son órganos de Estado, pues son personas jurídicas morales distintas al Estado. Pero excepcionalmente si pueden ser considerados autoridades, cuando por medio de un precepto legal, se le otorguen atribuciones para realizar actos de autoridad, cuyos caracteres son la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad. Esta última debe ejercerse por conducto de un órgano de Estado (órgano centralizado) al que legalmente se le encomiende ejecutar las resoluciones de los organismos descentralizados y también puedan disponer de la fuerza pública para hacer cumplir esos actos coactivamente.

Es entonces, cuando se considera a los organismos descentralizados por servicio como autoridades responsables y, por lo tanto, los actos emitidos por estos órganos si se pueden combatir en la vía de amparo.

Pero si los actos de los organismos descentralizados carecen de fuerza compulsora, para que los ejecuten los órganos centralizados, estos son actos particulares y por consiguiente es improcedente impugnarlos por la vía de amparo.

Además, si en este caso si un órgano centralizado disponiendo de la facultad de decisión en forma potestativa ejecute una resolución de un organismo descentralizado; debe considerarse a este ente como tercero perjudicado en el juicio de amparo.

c) Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su crítica.

La Suprema Corte ha establecido en forma más o menos clara que determinados actos del Instituto Mexicano del Seguro Social si son impugnables en amparo; sin embargo, son muy pocas las ejecutorias que pudieran determinar la procedibilidad del juicio de amparo contra actos de organismos descentralizados.

Efectivamente, existen resoluciones específicamente en cuanto al Instituto Mexicano del Seguro Social en el sentido de que tal organismo realiza actos de autoridad, ya que satisfacen los requisitos de unilateralidad, imperatividad y coactividad antes señalados. Entre las citadas resoluciones se cuentan las siguientes:

SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD.- A partir de la reforma del artículo 135 de la Ley 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 organismo fiscal autónomo y que, por lo tanto, tiene el carácter de autoridad para efectos del amparo que contra él se interponga. (37)

(37) Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XXI, Segunda Sala, Pág. 2735.

SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, TIENE - CARACTER DE.- Si bien es cierto que los artículos 1° y 5° de la Ley de Seguro Social es un organismo descentralizado, también lo es que al expedirse la reforma al artículo 135, sin desvirtuarse la forma de su constitución, su calidad de cooperación de carácter público, que rige por su ley correspondiente, quedó adicionada con el atributo de potestad pública, que le da el carácter de autoridad al provenir ese precepto que, en su carácter de organismo fiscal autónomo, le correspondía la determinación de créditos y de las bases que para su liquidación fijan la cantidad líquida, su percepción y cobro de conformidad con esa ley. - (38).

SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, TIENE - CARACTER DE AUTORIDAD.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene el carácter de autoridad, puesto que sus actividades son inseparables del Imperio que las caracteriza para hacer cumplir sus determinaciones por conducto de las oficinas exectoras, pues así se deduce del artículo 135, reformado de la Ley del Seguro Social, que confiere al mencionado instituto, entre otras facultades, considerándolo como organismo fiscal autónomo la determinación de los créditos, percibirlos y cobrarlos por conducto de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Civil. Por tanto, es infundado el pedimento del Ministerio Público Federal, en el sentido de que se sobresea el amparo porque el Instituto Mexicano del seguro Social no es autoridad. (39)

Como puede apreciarse la Corte ha establecido un criterio definido determinando que el Instituto Mexicano del Seguro Social, sí puede ser considerado como autoridad pero solo respecto de los actos que satisfagan los requisi-

(38) Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XCI, Segunda Sala, Pág. 2737.

(39) Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XCII, Segunda Sala, Pág. 2486.

tos expresados en las propias ejecutorias y que ya hemos analizado.

Es necesario señalar en forma general que actos de organismos descentralizados fuera del Instituto Mexicano del Seguro Social, pueden ser impugnados por medio del Juicio de Amparo.

El Tribunal Colegiado del Octavo Circuito de Toluca, Coahuila, ha dictado una ejecutoria que ya forma parte de este trabajo, pero que por trascendente se vuelve transcribir:

AUTORIDADES QUIENES SON. - Se reputa como autoridad a aquel órgano de gobierno del Estado, que susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción de una o varias situaciones concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas que pueden presentarse dentro del Estado, alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente bien por una decisión aisladamente considerada, o por la ejecución de esa decisión o bien por ambas conjunta o separadamente; que por autoridad responsable, para efectos del amparo, se entiende a aquel órgano Estatal de hecho o de derecho, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra una creación o una extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas, con trascendencia particular de determinación, de una manera imperativa; y que cuando la Ley que rige aun organismo descentralizado le da atribuciones constitutivas de acto de autoridad, los que se distinguen por su imperatividad, Unilateralidad sobre todo Coercitividad, esos organismos descentralizados se reputan como autoridades y los actos que ejecuten pueden ser impugnados mediante el juicio de amparo. En el caso, siendo la Junta Municipal de Aguas y Saneamiento de Ciudad Juárez, Chihuahua, un organismo descentralizado, al que la Ley que crea le atribuye facultades de obrar como persona jurídica, ejecutando actos públicos, que pueden disponer de to-

des las autoridades judiciales, administrativas y municipales para el cumplimiento de su cometido; estando además investido de facultades de decisión, imperio y de carácter coercitivo, debe ser considerado como autoridad. (40)

Aunque no se llega a una solución al problema, esta tesis analiza más a fondo los requisitos que han de darse para que un acto de un organismo descentralizado pueda ser impugnado a través del juicio de amparo.

A fin de que los particulares puedan hacer uso de los medios legales procedentes, de una forma mas apropiada es indispensable que, ya sea en forma legislativa, o bien a través de la Jurisprudencia se determine en forma concreta los actos de organismos descentralizados que puedan impugnarse en el juicio de amparo, de tal manera que los actos que no estén comprendidos sean de la competencia de los tribunales comunes.

Lo anterior, que ha simple vista es intrascendente, favorecería al particular que muchas veces intenta el amparo y, después de una serie de tardados trámites descubre que no utilizó la vía correcta, toda vez que el acto que reclama no es un acto de autoridad, sino que proviene de un ente que se encuentra a su mismo nivel de particular.

En cuanto a la solución legislativa, consiste en que la ley de amparo especifique con exactitud a quienes deben considerarse como autoridades responsables para el

(40) Informe de 1969, Tribunal Colegiado del Octavo Circuito de Torreón, Coahuila, Pág. 37.

efecto del amparo; en tales circunstancias, comparto la idea del doctor Ignacio Burgoa Orihuela en el sentido de que sea reformada la legislación de amparo; en este caso, debe hacerse un agregado al artículo 11 de la citada ley que establezca con claridad, que serán considerados como autoridades, responsables los organismos descentralizados - cuyos actos reúnan la característica de unilateralidad, imperatividad y coercibilidad, como han sido mencionadas anteriormente.

Cabe hacer notar que a través de este estudio, hemos visto cuán importante es el desenvolvimiento que hasta ahora han tenido los organismos descentralizados, ya que han adquirido una potencialidad desmedida que les es necesaria para realizar sus funciones y esto hace que frecuentemente afecten a los particulares.

Además no debe olvidarse que la rama del derecho que rige a estos órganos es el Derecho Administrativo, que guarda lazos estrechos con el Derecho constitucional, al grado de que todo problema de Derecho Administrativo, es un problema Constitucional. Especialmente porque la mayor parte de los preceptos constitucionales, (incluyendo las garantías individuales) mantienen una evidente referencia con la Administración Pública con sus diversas normas a la que pertenecen los organismos descentralizados.

Ahora bien, en cuanto a la Jurisprudencia, como hemos visto en esta breve exposición de resoluciones de la Corte, si existen tesis jurisprudenciales que esclarezcan el problema que existe para saber si se puede acudir al amparo contra actos realizados por organismos descentraliza-

dos, aunque solo se habla de algunos cuantos a manera de ejemplo.

La jurisprudencia ha sido inconclusa ante este grave problema; ha dado soluciones parciales; por lo que es necesario perfeccionarlas señalando concreta y precisamente los requisitos que necesitan los organismos descentralizados para que un particular pueda solicitar el amparo y protección de la justicia federal en su contra.

Aunque creo que esta solución es buena, considero que producir nuevas jurisprudencias, no es la solución adecuada porque volveríamos al mismo problema; lo ideal sería que se creara una ley clara y suficiente sin lagunas, para que no surjan las dudas que hasta ahora nos aquejan.

En resumen, el particular tiene derecho a saber, en forma precisa, la vía que puede y debe utilizar para impugnar actos de organismos descentralizados, ya que al desconocer los medios que debe utilizar, se encuentra en estado de indefensión, hecho que va en contra del espíritu de todo sistema jurídico.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- Las partes en el juicio de amparo son:
 - a) El quejoso o quejosos.
 - b) La autoridad o autoridades responsables.
 - c) El tercero o terceros perjudicados.
 - d) El Ministerio Público Federal.

- 2.- El quejoso, es la persona física o moral, nacional o extranjera a la que afecta o perjudica el acto de autoridad o la ley que se reclama, que es violatorio de sus garantías individuales.

- 3.- La autoridad responsable es el órgano de Estado, ya de hecho, ya de derecho, que está en posibilidad de realizar actos que afecten a los particulares en su persona o en su patrimonio y de imponer esos actos imperativamente.

- 4.- El tercero perjudicado es aquel sujeto que tiene un derecho opuesto al del quejoso y en consecuencia tiene interés jurídico para que subsista el acto reclamado.

- 5.- La intervención del Ministerio Público Federal tiene como finalidad velar por la observancia del orden constitucional, como representante de la sociedad en el juicio de amparo.

- 6.- A pesar de que la autoridad responsable es quien ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado, no siempre se le ha considerado como parte en el juicio

de amparo. Como se constata en las leyes reglamentarias del juicio de amparo que han existido en nuestro país.

- 7.- La primera ley que otorgó el carácter de parte a la autoridad responsable fue la del 30 de noviembre de 1861, solo para efectos de ofra, aunque en leyes posteriores deja de ser parte en el juicio de amparo.
- 8.- Fue a partir del Código Federal de Procedimientos Civiles del 5 de febrero de 1909, cuando nuevamente se le otorga a la autoridad responsable la calidad de parte, misma que ejerce el promotor fiscal. Además, establece expresamente el concepto legal de autoridad responsable.
- 9.- El promotor fiscal intervino como parte en el juicio de amparo en las leyes de 1861, 1869, 1882 y 1894, que fue el último ordenamiento que le otorga esa calidad, puesto que deja de tener la atribución de representar a la autoridad responsable. Es entonces cuando aparece el Ministerio Público Federal y se le restituye a la autoridad responsable la calidad de contraparte del quejoso.
- 10.- El litigio del juicio constitucional se sigue principalmente entre el quejoso y la autoridad responsable; el primero, es el particular que se considera perjudicado por el acto de autoridad y, el segundo, es la autoridad de la que emana el acto reclamado.

- 11.- El acto reclamado es el acto de autoridad que el quejoso considera como violatorio de sus garantías individuales. Por lo tanto, la autoridad responsable es aquella que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar. - la ley o el acto que el quejoso considera como violatorio de sus garantías individuales.
- 12.- La intervención de la autoridad responsable es indispensable ya que constituye una parte en el procedimiento, por lo tanto, si no es llamada o emplazada a juicio el procedimiento de amparo debe reponerse.
- 13.- La Administración Pública Federal se encuentra dividida en Administración Pública Centralizada y Administración Pública Descentralizada, también llamada Parastatal, de acuerdo al artículo 90 constitucional y 45 de la Ley orgánica de la materia.
- 14.- Los Organismos Descentralizados forman parte de la Administración Pública Federal, ubicándose dentro de la Administración Pública Descentralizada, que se forma por una serie de órganos que se encuentran fuera del orden jerárquico de la Administración Centralizada, aunque realizan actividades propias del Estado. Sin embargo, la Administración Centralizada conserva una serie de poderes que varían en cada caso y que tienen por objeto mantener la unidad en lo fundamental.
- 15.- Los organismos descentralizados son personas morales - creadas por Ley del Congreso o Decreto del Ejecutivo - Federal dotadas de una personalidad jurídica (que implica la denominación, domicilio, patrimonio, naciona-

lidad y capacidad) para la prestación de un servicio público o social; la explotación de bienes o recursos del Estado; la investigación tecnológica y para la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, cuyo patrimonio se encuentra integrado con recursos del gobierno federal, de otros organismos descentralizados o con el rendimiento de un impuesto específico.

- 16.- La creación de organismos descentralizados por parte del Ejecutivo Federal no es conveniente ya que esa facultad implicaría que el otorgamiento de la personalidad jurídica quede a cargo de un simple decreto, sino que deben ser organizados por Ley del Congreso de la Unión.
- 17.- No existe disposición constitucional alguna que faculte al Presidente de la República para crear organismos descentralizados. Si se aceptara, la posición de la ley, podría llegarse al absurdo de que el Ejecutivo creara un organismo descentralizado como es el Municipio, lo cual una exageración en el uso de facultades.
- 18.- En nuestro país, el único organismo descentralizado por territorio es el Municipio; base de nuestra organización política fundamental. Como lo señala el artículo 115 de la Norma Suprema.
- 19.- La Descentralización por Servicio reviste vital importancia en nuestro país, ya que cada vez es más difícil para el Estado satisfacer las necesidades políticas en forma directa, que represente una manera de evitar el

monopolio de decisiones eminentemente técnicas en personas que desconocen totalmente los aspectos elementales de actividades tan especializadas.

- 20.- Las características de los organismos descentralizados varían de uno y otro, aunque existen algunas constantes como: 1.- Siempre se trata de una persona moral; 2.- Se crean por Ley del Congreso o decreto del Ejecutivo; 3.- Tienen patrimonio propio; 4.- Tienen por objeto - prestar un servicio público o social; la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación; la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para la asistencia o seguridad social; 5.- Cuentan con cierta autonomía respecto al poder central.
- 21.- Cada vez son más numerosos los organismos descentralizados y, en consecuencia, más las relaciones que se establecen con los particulares y los conflictos de intereses en que tales órganos intervienen.
- 22.- El particular afectado por actos de organismos descentralizados debe decidir la vía que debe utilizar para impugnarlos.
- 23.- Los actos de organismos descentralizados que reúnen los requisitos de unilateralidad, imperatividad y coercitividad, son actos de autoridad y por tanto, pueden ser impugnados a través del juicio de amparo.
- 24.- Los organismos descentralizados pueden realizar actos impugnables a través del amparo y otros actos que son-

- 25.- Nos inclinamos, concretamente, a que sea básicamente el legislador quien determine claramente los casos en que los organismos descentralizados actúen como autoridades para efectos del juicio de amparo.
- 26.- Además de que, como sostiene el maestro Ignacio Burgos Orihuela, debe ampliarse el artículo 11 de la Ley de Amparo para que se señale, precisamente, que los organismos antes mencionados, sean considerados como autoridades.
- 27.- Sin dejar de tomar en cuenta que los Juzgadores del Amparo (Jueces de Distrito, Colegiados y Corte), continúan su labor señaladora de casos concretos sobre la materia que nos ocupa.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo, Tercera Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1980.
- 2.- Arnaliz Amigo, Aurora.- Instituciones Constitucionales Mexicanas, Textos Universitarios, U.N.A.M., México, 1975.
- 3.- Barragán Barragán, José.- Primera Ley de Amparo de 1861, Textos Universitarios, U.N.A.M., México 1980.
- 4.- Burgos Orihuela, Ignacio.- El Juicio de Amparo, Decimaquinta Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1980.
- 5.- Briseño Sierra, Humberto.- El Amparo Mexicano, Teoría, Técnica y Jurisprudencia; Primera Edición, Editorial Cárdenas, México, 1971.
- 6.- Cabrera, Lucio.- El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917, Primera Edición, Textos Universitarios, U.N.A.M., México, 1968.
- 7.- Carpizo, Jorge.- La Constitución Mexicana de 1917, Segunda Edición, Textos Universitarios, México, 1973.
- 8.- Challet Osanto, Roberto.- La Organización Administrativa y Política de México, Ediciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Academia de Capacitación, México, 1955.
- 9.- Chico Guerne, Luis.- La Filosofía Constitucional Mexicana, Editorial Jus, México, 1953.

- 10.- Ferrara, Agustín.- Explicaciones sobre el Juicio de Amparo, Publicaciones Ferrara, México, 1929.
- 11.- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo, Decimoctava - Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1978.
- 12.- Kelsen, Hans.- La Teoría Pura del Derecho, Segunda Edición, Editorial Nacional, México, 1981.
- 13.- Hernández, Octavio A.- Curso de Amparo (Apuntes), Tomo I, México, 1957.
- 14.- González Cosío, Arturo.- El Juicio de Amparo, Textos - Universitarios, U.N.A.M., México, 1973.
- 15.- León Orantes, Romeo.- El Juicio de Amparo, Editorial - Jus, México, 1941.
- 16.- Martínez Vera, Rogelio.- Nociones de Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editada por Banca y Comercio, México, 1978.
- 17.- Noriega Cantú, Alfonso.- Lecciones de Amparo, Primera Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1975.
- 18.- Padilla Castellanos, José R.- Síntesis de Amparo, Segunda Edición, Cárdenas, Editor y Distribuidor, México 1978.
- 19.- Soto Gordoa, Ignacio y Llevana Palma, Gilberto.- La - Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo, - Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1977.

- 20.- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, Tomo I y II, Quinta Edición, Editorial Porrúa S.A., México, - 1972.
- 21.- Vallarta, L. Ignacio.- El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus, Tomo V, Segunda Edición, Fascimlar, Editorial Porrúa Hermanos, México, 1975.
- 22.- Escriche, Joaquín.- Diccionario Razonado de Jurisprudencia, Nueva Edición, París, 1867.
- 23.- Real Academia Española.- Diccionario de la Lengua Española, Decimanoventa, Edición, Editorial Espasa-Calpe, - S.A., Madrid, 1970.

LEYES Y CODIGOS.

- 1.- Constitución Federal de 1857.- Anotada por el Licenciado Juan de la Torre, Librería Madrileña, México, 1901.
- 2.- Dublan, Manuel y Lozano, José María.- Legislación Mexicana, 1856- 1857, Tomo VIII; 1859- 1861, Tomo IX; 1867-1869, Tomo XII; 1861-1884, Tomo XVI, Edición Oficial, Imprenta y Litografía de Eduardo Dublan y Compañía.
- 3.- Código Federal de Procedimientos Civiles del 14 de Julio de 1894.- Editada por J. Lizalde, Segunda Edición.
- 4.- Código Federal de Procedimientos de 1909.
- 5.- Nueva Legislación de Amparo.- Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera Jorge, Cuarta Edición Editorial Porrúa, S.A. México, 1957.
- 6.- Nueva Legislación de Amparo.- Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera Jorge, Cuadragésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- 7.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Décima primera Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1981.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO

a) El quejoso.....	2
b) La autoridad responsable.....	10
c) El tercero Perjudicado.....	13
d) El Ministerio Público Federal.....	20

CAPITULO SEGUNDO

LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN LA HISTORIA DEL JUICIO DE AMPARO.

a) Antecedentes Históricos.....	27
b) Promotor fiscal.....	34
c) La autoridad responsable como parte en el juicio de amparo.....	44

CAPITULO TERCERO

LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

a) Los organismos descentralizados dentro de la Administración Pública Federal.....	45
b) Concepto.....	47
c) Su forma de creación.....	48
d) Su clasificación.....	49
e) Características.....	51
f) Sus funciones.....	53
g) Sus Ejemplos.....	57

CAPITULO CUARTO

LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS COMO AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO.

a) La afectación de los derechos de los gobernados - por actos de los organismos descentralizados.....	58
b) Los organismos descentralizados como autoridades- responsables.....	63
c) Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la - Nación y su Crítica.....	69
CONCLUSIONES.....	75
BIBLIOGRAFIA.....	81
LEYES Y CODIGOS.....	84
INDICE.....	85