

247



Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLAN

**CONCEPTO DE AUTORIDAD PARA LOS
EFECTOS DEL AMPARO**

T E S I S

Que para obtener el título de:

Licenciado en Derecho

presenta:

BENITO ALVA ZENTENO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Acatlán, Estado de México

1989



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

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

El juicio de amparo como medio jurídico de control o protección del orden constitucional, es una verdadera institución integrada por un conjunto de principios y elementos fundamentales -- que lo caracterizan, dándole un perfil propio e imprimiéndole un carácter netamente nacional. Sin embargo, con lo anterior no se quiere decir que el juicio de amparo haya tenido su origen en nuestro país, puesto que bien puede reconocer antecedentes extranjeros; lo único que se pretende establecer es que nuestra institución tuteladora se peculiariza de tal manera por sus diversas modalidades jurídicas innovadoras, que éstas la colocan en un plano -- independiente, incluso superior, a cualquier otra institución similar del extranjero.

Ahora bien, como toda institución jurídica vigente, el juicio de amparo debe ir a la par de la realidad social para que -- su práctica y aplicación cumpla cada vez mejor con los fines para los que fue creado; es decir, las características que lo conforman deben irse adecuando paralelamente a los cambios que se dan dentro del marco jurídico en que vivimos. Esto no implica de manera alguna que al ir sufriendo los cambios necesarios e indispensables para su funcionamiento, el juicio de amparo pierda o sufra un menoscabo en sus principios teleológicos que le dieron sus creadores; -- por el contrario, al adoptar en su estructura las innovaciones propias de la época, se va a fortalecer su naturaleza prístina que -- idearon los juristas que le vieron nacer.

En razón de lo anterior, consideramos que al abordar -- cualquier tema inherente al juicio de amparo, es necesario, al menos cuando el propósito sea similar al del presente trabajo, hacer una referencia por breve que ésta sea, de los antecedentes históricos tanto nacionales como del extranjero de la institución antes citada, así como un breve estudio de la naturaleza jurídica ----

de la misma. Todo ello con el objeto de que al momento de abordar el tema de que se trate, se tengan los elementos suficientes para estar en posibilidad de tener un conocimiento mayor del asunto, y porqué no, de aportar un comentario crítico positivo. Razón por la cual, en los primeros capítulos de este trabajo hablamos de -- los antecedentes históricos del juicio de amparo en México tanto en sus épocas prehispánica, colonial como independiente y sus dos más importantes constituciones (la de 1857 y de 1917); de las ingtituciones similares al juicio de amparo mexicano, así como de la naturaleza jurídica del mismo.

Dentro de las características propias del juicio de amparo, el término "autoridad" para los efectos de su procedencia, es uno de los problemas a que se enfrenta nuestra institución en la actualidad, esencialmente en lo que se refiere a la promoción de amparos en materia administrativa.

En efecto, el concepto de "autoridad" para los efectos del amparo, generalmente es considerado tanto de manera legal y -jurisprudencial, como aquél órgano del Estado, constitutivo de su gobierno, integrado por un funcionario o por un ente moral o cuerpo colegiado, encargados de llevar a cabo las tareas estatales -- que se les encomiendan, y que son creados por el propio Estado a través de los ordenamientos legislativos, en los que se estipula su formación, organización y funcionamiento; por tanto, la acción de amparo siempre se ha dirigido en contra de los órganos directos del Estado, considerando a éstos en el sentido tradicional y clásico del concepto, no pudiendo ejercitarse dicha vía constitucional contra actos que no provengan de ellos.

Sin embargo, en virtud a la evolución social y económica del país, al Estado le es cada vez más difícil cumplir con todas y cada una de sus funciones, por lo que se ha visto obligado a crear los llamados organismos descentralizados para que coadyu-

ven al cumplimiento de la actividad estatal, y que sin pertenecer a la administración pública centralizada, han adquirido un poder innegable en las diversas relaciones de la vida socioeconómica de México, pues en muchas ocasiones emiten actos unilaterales de --- hecho o de derecho que vulneran las garantías individuales de las personas físicas o morales que requieren de sus servicios.

Es por eso que en el presente trabajo planteamos la necesidad de que se amplíe la órbita de ejercicio de la acción del juicio constitucional, contra actos de entidades públicas que no tienen el carácter, formalmente, de los órganos del Estado propia mente dichos.

C A P Í T U L O 1

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL JUICIO DE AMPARO.

I.- Epoca Prehispánica.

II.- Epoca Colonial.

III.- La Independencia.

IV.- La Constitución de 1857 y la Reforma.

V.- La Constitución de 1917.

I.- Epoca Prehispánica.

No obstante nuestro firme convencimiento de que los pueblos habitantes del Anáhuac formaban un conjunto de culturas verdaderamente organizadas, desde los puntos de vista político, social y económico; empero, no queriendo adoptar una actitud "hiperbólicamente indigenista" como acertadamente lo manifiesta el maestro Ignacio Burgoa¹, diremos que los antiguos mexicanos no contaban en su sistema jurídico, generalmente consuetudinario, con alguna figura que podamos tomar como precedente de nuestro juicio de amparo.

En efecto, en los pueblos prehispánicos se contaba con la autoridad suprema que era el rey o emperador, quien poseía facultades omnímodas frente a sus gobernados, por lo que no podemos decir que éstos, en tales regímenes políticos y sociales, fueran titulares de algún derecho frente a su gobernante. Resultando riesgoso tratar de descubrir en tales regímenes, precedente alguno de nuestras garantías individuales en virtud de que el jefe supremo o emperador de cada uno de los pueblos que vivieron en el territorio nacional antes de la conquista, ejercían una administración de justicia arbitraria sobre sus gobernados, quienes bajo el influjo de costumbres religiosas consideraban al soberano investido de un poder ilimitado. Sin perjuicio de que en algunos pueblos existieran consejos de sacerdotes o ancianos que aconsejaban al jefe supremo en cuestiones importantes para la vida pública, sin embargo, éste no estaba obligado a acatar las opiniones manifestadas al efecto.

Historiadores como Alfredo Chavero, Vicente Riva Palacio y José María Vigil², afirman que el poder del rey o señor entre los aztecas (Tecuhtli) estaba controlado por una especie de aristocracia que componía un consejo real llamado "Tlatocan", que tenía-

-
- 1.- Burgoa O., Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa. 19a. ed. México 1985. pág. 114.
 - 2.- México a Través de los Siglos. Tomo VIII. Ed. Cumbre, S.A. 17a. ed. México 1980. págs. 248, 250 y 306.

como misión aconsejar al monarca en todos los asuntos importantes del pueblo, quien suponía a su jefe supremo ungido por la voluntad de los dioses, atribuyéndose a dicho organismo ciertas funciones judiciales. También manifiestan que los habitantes de los "Calpulli", tenían un representante en los negocios judiciales, es decir, una especie de tribuno que defendía sus derechos ante los jueces denominado "Chinancalli", asegurando que sus atribuciones consistían en "amparar" a los habitantes del calpulli, hablando por ellos antes los jueces y otras autoridades o dignidades. Por otra parte, existía entre los aztecas un funcionario llamado "Cihuacoatl", cuyo papel consistía en sustituir al "Tecuhtli" cuando éste salía de campaña en lo tocante a las funciones administrativas en general y específicamente hacendarias, reputándosele, por ende, como algo parecido al Justicia Mayor de Castilla o Aragón desde el punto de vista de sus facultades judiciales, las cuales estaban encomendadas, en grado inferior, a cuatro jueces con competencia territorial en la Gran Tenochtitlan y que se llamaban "Tecuahuácatl", "Ezhuahuácatl", "Ecyacapanécatl" y "Tequixquahuácatl".

Asimismo, Ignacio Romero Vargas Iturbide³, hace alusión a lo que se ve sea un antecedente del amparo al referirse al funcionamiento de un tribunal en los pueblos del Anáhuac llamado "de principales", o sea de "Tecuhtlis", afirmando que éste tenía asiento en la sala de Tecpan denominada "Tecpillali", casa del señor y de los pillis, donde el "Altépetl", asistido de los principales guerreros de los pillis (Consejo de Guerra), recibía quejas e impartía justicia sobre guerreros y gobernantes de los pillis, juzgando con extrema severidad y de acuerdo con las normas y costumbres de la nación, verdadero tribunal de amparo contra actos de los funcionarios, de real eficacia entre los indígenas.

Tomando en consideración lo expresado con anterioridad, debemos hacer notar que no se pretendió más que hacer un pequeño-

3.- Vargas I., Ignacio R. Organización Política de los Pueblos del Anáhuac. Ed. Porrúa. 1a ed. México 1957. pág. 306.

bosquejo de lo que algunos autores consideran lo que pudiera ser -- un antecedente, en el México pre-colonial, de nuestra institución-tuteladora; dejando a salvo posteriores investigaciones histórico-jurídicas que al efecto lleven a cabo los historiadores, tratando de encontrar, a través de interpretaciones de códigos y de usos sociales ya desaparecidos, auténticas instituciones jurídicas que -- hubieran desarrollado los pueblos habitantes del México antiguo; -- obra que debe forjarse exenta de influjos de simpatía o antipatía, respecto a alguno de los elementos étnicos que integran nuestras -- raíces nacionalistas.

II.- Epoca Colonial.

En el México colonial, independientemente de la penetración jurídica española, también el derecho colonial se integró por las costumbres indígenas (hechos y prácticas sociales autóctonas), lo cual posteriormente se consolidó a través de la Recopilación de Leyes de Indias de 1681. Así, en la Nueva España tenían una predominación las "Leyes de Indias"; asimismo, las "Leyes de Castilla"-- tenían una aplicación supletoria, ya que la recopilación de 1681 -- dispuso que "en todo lo que no estuviese ordenado en particular -- por las Indias, se aplicarán las Leyes de Castilla".

Por otra parte, a pesar de que en el monarca español se reunían las funciones de administrador público, legislador y juez, las decisiones del mismo rey podían ser apelables toda vez que en el derecho español existía una auténtica jerarquía jurídica, pues el derecho natural prevalecía sobre cualquier otro; decisiones que podían impugnarse a través del recurso obedécese y no se cumpla, el cual funcionaba contra actos de autoridades inferiores o cuando el rey había actuado por "obrepción" (mala información) o por "subrepción" (ocultación de los hechos inspiradores del mandato real) recurso que dejaba prevalecer el derecho natural y cuyo fin protector era el de conservar los derechos fundamentales del hombre; por

ende, se considera que en el citado recurso, hallamos un precedente histórico español de nuestro juicio de amparo. Recurso que con posterioridad se hizo valer en la Nueva España, según Bernal Díaz del Castillo⁴.

Independientemente de que la función jurisdiccional en la Nueva España correspondía originariamente al rey y virrey, respectivamente, dicha función también era desempeñada delegatoriamente por diferentes funcionarios judiciales que, según la competencia que se les asignaba, conocían en primera instancia, de diversos casos contenciosos, tales funcionarios eran los corregidores, los alcaldes ordinarios, los jueces de la Casa de Contratación de Sevilla, etc. Sentencia de primera instancia que podían impugnarse en alzada por las Audiencias, contra cuyos fallos podría hacerse valer, en algunos casos, el recurso de suplicación ante el rey, y por el Consejo de Indias cuando la sentencia de primera instancia hubiera sido dictada por la Casa de Contratación de Sevilla.

En otro orden de ideas, y tomando en consideración que autores como Ignacio Burgoa y Alfonso Noriega, entre otros, reconocen el mérito de la obra del investigador Andrés Lira, aludiremos a lo que éste considera el "Amparo Colonial"; en la inteligencia de que lo que dicho autor pretende, es de buscar el origen de la palabra "amparo" en la época colonial a través del análisis de los casos particulares de "mandamientos de amparo", por lo que, para una mejor comprensión, nos parece de suma importancia transcribir, al menos, un caso de los que cita en su obra:

"Después que vinieron los españoles...en todos los tiempos nuestros padres e abuelos e antepasados se han aprovechado (de las tierras de Santiago Tlaltelolco, a que se refieren en el primer párrafo, que aquí omitimos) e las han poseído por suyas... e los dichos nuestros antepasados ponían guardas e arrendadores en las dichas tierras e pueblos (se refieren a varios barrios de Tlaltelolco), según e como es cos--

4.- Díaz del C. Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Cap. CXXXVII. Ed. Porrúa. 2a ed. México 1976.

tumbre lo fazen los otros señores de otros pue-
 blos desta Nueva-España; e en esta pacífica po-
 sesión los ampararon nuestros predecesores, e
 a nosotros fijos e sucesores suyos todos los
 gobernadores e presidentes (de la Real Audien-
 cia) de Vuestra Majestad, fasta agora, en tiem-
 po del Visorrey de Vuestra Majestad, Don Anto-
 nio de Mendoza, que nos los quiere tomar Xto-
 bal (Cristobal) de Valderrama, dyziendo que --
 los dichos barrios de tierras son subxetos al-
 pueblo que por Vuestra Majestad tiene encomen-
 dado que le sirve.

Ansi mesmo, sepa Vuestra Majestad que de-
 la misma manera e tiempo que poseyeron nues-
 tros antepasados las tierras e vezinos de Xo-
 loc, que son ochenta casas de acampado, ay ---
 quinze çasas que agora nos quiere tomar e toma
 Gil González de Benavides, e dize que son suje-
 tos e pertenecen a la provyncia de Guauçtitlan
 que tiene encomendados por Vuestra Majestad, --
 pues somos leales Vasallos e Servidores, mande
 nos sean restituydos e seamos amparados en ---
 nuestra posesión, compadeciendose de nosotros
 e nuestros fixos e moradores desta Cibdad, por
 que si aquesto se nos quita, no nos queda tie-
 rra en que podamos sustentarnos para poder ser-
 vir a Vuestra Majestad en el Regimiento y go-
 bernación desta Cibdad como querriamos e en --
 gran manera conviene...(siguen los nombres de-
 los 'principales' que representan al pueblo de
 Santiago Tlaltelolco)"5.

Como señala Andrés Lira, podemos observar elementos dis-
 tintivos de la institución, entre los que se encuentran: la peti-
 ción o demanda misma; el quejoso, que en este caso son los indios-
 "vecinos e moradores" de Tlaltelolco; acto reclamado, o agravio --
 consistentes aquí, en el despojo de tierras; el derecho de propie-
 dad que alegan los quejosos; unos agraviantes o responsables del -
 acto reclamado, que actúan contra derecho, en perjuicio del quejo-
 so; y una autoridad a la que se acude en demanda de amparo, que en
 este caso es el rey (pero se hace mención del presidente y oidores
 de la Audiencia como protectores en casos anteriores).

Así, podemos decir que las facultades de las Audiencias y otras instituciones jurídicas que rigieron durante el tiempo -- que formamos parte del imperio español, no pueden, en verdad, con siderárseles como un antecedente directo de nuestro juicio de amparo; sin embargo, resulta indubitable que dejaron una profunda huella en los usos y costumbres del México Colonial, lo cual in- fluyó decisivamente en el curso que siguió nuestra institución tu teladora y alentó, por otra parte, el desarrollo de otras figuras que a la postre conformaron a dicha institución.

III.- La Independencia.

Para poder hacer una breve reseña de la búsqueda que se inició con el fin de implantar el régimen constitucional y políti co que imperara en el México independiente, habremos de relacio-- nar cronológicamente los más importantes documentos que fueron -- expedidos en el decurso de las luchas emancipadoras, así como los posteriores a éstas.

El primero de tales documentos fue el "Decreto Constitu cional para la Libertad de la América Mexicana" (Constitución de Apatzingán), formulado en octubre de 1814 por los insurgentes, -- principalmente Morelos, documento que ya configuraba los derechos del hombre o garantías individuales como elementos insuperables -- del poder público, debiendo respetarlos en toda su integridad; in firiendo al respecto la gran influencia de la Revolución Francesa y la ideología de Juan Jacobo Rousseau.

Someramente diremos que a partir de la gestación del -- movimiento independiente de 1810, ya se acusaba una evolución ju rídica en el pensamiento político español, lo que se consuma el -- 18 de marzo de 1812 cuando las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española expiden la primera Constitución Monárquica-

de España, la cual suprime las desigualdades que existían entre peninsulares, criollos, mestizos, indios y demás sujetos de diferente extracción racial. Sin embargo, ya era incontenible la influencia - constitucionalista de la Revolución Francesa, por ende, la ideología de ésta, rompe con la tradición jurídica española y, en consecuencia, el derecho político positivo del México independiente --- adopta, en gran medida, el pensamiento francés.

Así, podemos afirmar que independientemente de que la --- Constitución de Apatzingán contenía los derechos del hombre estipulados en algunos de sus preceptos, no consagraba ningún medio legal para hacerlos respetar, en virtud de lo cual, no existe en dicho -- cuerpo legislativo antecedente histórico alguno del juicio de amparo.

Tomando en consideración que el objeto de esta brevísimareseña histórica, es el de tratar de encontrar los antecedentes de nuestro juicio de garantías, no es dable hacer alguna observación - detenida en el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, ambos de --- 1821, en razón de que, formalmente, no tienen carácter legislativo, ya que no son más que, o un proyecto de lucha y gobierno, o un pacto de transacción entre dos bandos ideológica y políticamente opuestos.

La Constitución de 1824 fue el primer ordenamiento político que estructuró al México que acababa de consumir su independencia. Una de las principales preocupaciones del Congreso Constituyente de 1823-24, era la de establecer una organización política en el país, así como los órganos gubernamentales y su funcionamiento; las garantías individuales o derechos del hombre son colocados en un --- plano secundario. En tal circunstancia, la mayoría de los autores - coinciden en que en la parte última del inciso sexto de la fracción V del artículo 137, se puede vislumbrar un débil control de constitucionalidad al decir:

"Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia

son las siguientes: V... conocer...6.- De las -- causas de almirantazgo... y de la infracciones -- de la Constitución y leyes generales, según pre- venga la ley".

No obstante lo anterior, se había creado una función que debía desempeñar la Corte, sin embargo, no estableció la forma en que debería actuar ese organismo, es decir, jamás fue expedida la Ley Reglamentaria para que funcionara. Así pues, nada se hizo y la disposición permaneció sin efectos.

Asimismo, en el citado ordenamiento, se pudo apreciar un control de constitucionalidad de carácter político por parte del Consejo de Gobierno, ya que al igual que la actual Comisión Permanente del Congreso de la Unión, reemplazaba a éste en ciertas funciones, durante sus recesos, pues tenía en el artículo 116 frac-- ción I, la facultad de "velar sobre la observancia de la Constitu- ción y leyes generales, formando expediente sobre cualquier inci-- dente relativo a esos objetos"; sin que, desde luégo, se tome como un antecedente del juicio de amparo, pues como vemos, en este pe-- ríodo prevaleció la idea de que lo único que merecía ser protegido mediante un recurso, era el sistema federal, lo que es explicable-- toda vez que el sistema federal en ese tiempo era el principal mo-- tivo de controversia (en contravención con el Centralista).

Pues bien, la Constitución Federativa de 1824 no tuvo -- más que 12 años de vida, ya que en 1836 los grupos conservadores -- obtienen su único triunfo en la historia al establecer Las Siete -- Leyes Constitucionales (Constitución Centralista de 1836), la cual contenía los ideales y aspiraciones de las clases oligárquicas que desde el punto de vista de la organización política del país, te-- nían una tendencia al centralismo.

Generalmente, y como lo expresa Alfonso Noriega⁶, la -- Constitución de 1836 ha sido no sólo olvidada, sino, menospreciada

6.- Noriega, Alfonso. Lecciones de Amparo. Ed. Porrúa. 2a ed. México, 1980. págs. 89 a 91.

tanto por los historiadores como por los juristas de la materia; - actitud justificable por que en las Siete Leyes se da nacimiento a una institución que, según sus creadores, estaría encargada, entre otras facultades, de defender la constitucionalidad de las leyes - mediante un organismo típicamente político: El Supremo Poder Conservador. Copiado del Senado Conservador Francés y creado por Napoleón del proyecto de Siete Leyes.

El connotado jurista Don José María Lozano, al hablar de los antecedentes del juicio de amparo, afirma que la Segunda Ley - Constitucional de 1836 al crear el "Poder Conservador", se hace -- con la idea de establecer un medio práctico y eficaz para contener a la autoridad en los límites de sus atribuciones, haciendo prevalecer contra sus actos los principios constitucionales. No así, el gran constitucionalista, Don Emilio Rabasa, en su obra El Juicio - Constitucional⁷, al estudiar el nacimiento del juicio de amparo se refiere condenatoriamente a estas leyes fundamentales declarando - que:

"Es inútil examinar las constituciones absolutamente ilegítimas y extravagantes de 1836 y 1843, que no tienen interés para nuestro Derecho Constitucional, ni por las teorías, ni -- por su aplicación".

En tal virtud, si bien es cierto que las decisiones del Supremo Poder Conservador eran erga omnes, también lo es el hecho de que no ejercía un control constitucional de tipo jurisdiccional, sino, meramente político, no pocas veces incondicional aliado del General Antonio López de Santa Anna; no obstante lo cual, tuvo muy poca aplicación práctica y, por ende, dicho órgano no tuvo oportunidad de actuar bajo sus desmedidas facultades.

Por otra parte, resulta indispensable hacer una breve referencia del Voto Particular emitido por Don José Fernando Ramírez con motivo de la reforma de las Siete Leyes y, en especial, la del

7.- Rabasa, Emilio. El Artículo 14 y el Juicio Constitucional. Ed. Porrúa. 5a ed. México, 1984. pág. 231.

Supremo Poder Conservador. Este insigne jurisconsulto se declaraba partidario de la división de poderes y en su célebre "Voto" manifiesta:

"... Yo, como he dicho antes, no estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador. Ninguna otra medida podría, en mi concepto, reemplazar su falta, que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la que cuando cierto número de diputados, de senadores, de juntas departamentales, reclama alguna ley o acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contenciosos y se sometiese el fallo a la Suprema Corte de Justicia".

Este "Voto de Ramírez" queda en la historia de nuestras instituciones políticas, ya que de haberse llevado a cabo, tendríamos en él un verdadero antecedente del sistema de defensa de la Constitución de tipo jurisdiccional confiado al Poder Judicial Federal, sin embargo, ya se vislumbraba la tendencia de establecer un medio de control constitucional.

En 1840, el Estado de Yucatán tomó medidas de carácter independiente —por una parte debido a su aislamiento del resto de la República, así como por los problemas políticos que tenía — ésta en razón de su centralismo— sometiéndolo a finales de dicho año a consideración del Congreso del mismo Estado el proyecto de Constitución, desde luego, impropia de un Estado miembro de la Federación ya que en ella se establecía el bicameralismo y la creación de una Suprema Corte de Justicia, principalmente; proyecto del cual se reconoce como autor principal, sino único, al político mexicano don Manuel Crescencio Rejón, a quien, en justicia, debe considerársele como el precursor de nuestro juicio de amparo.

En efecto, Rejón incluye en su proyecto de Constitución artículos que instituyen diversas garantías individuales, tales como la libertad religiosa, la abolición de fueros, así como las prerrogativas que todo aprehendido debe tener (materia penal); no-

obstante ello, en el citado proyecto y con una importancia capital para nuestro Derecho público mexicano, se habla por primera vez -- del amparo, nombre que él mismo le otorgó, siendo un medio de control o conservador del régimen constitucional.

Así, Crescencio Rejón estableció un sistema de defensa -- de la constitucionalidad de las leyes y garantías individuales, -- pues en varios de sus artículos propuestos expresaba:

"Art.53.- Corresponde a la Suprema Corte de Justicia: Amparar en el goce de sus derechos a -- los que pidan protección, contra las leyes y -- decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución o contra las providencias -- del Gobierno o Ejecutivo reunido, cuando en -- ellas se hubiese infringido el Código Fundamen- tal o las leyes, limitándose en ambos casos a -- reparar el agravio en la parte en que éstas o -- la Constitución, hubiesen sido violadas".

"Art.63.- Los jueces de primera instancia ampa- rarán en el goce de los derechos garantizados -- en el artículo anterior, a los que les pidan -- su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial diciendo -- breve y sumariamente las cuestiones que se --- susciten sobre los asuntos indicados".

"Art.64.- De los atentados cometidos por los -- jueces contra los citados derechos los conoce- rán sus respectivos superiores con la misma -- preferencia de que se ha hablado en el artícu- lo precedente, remediando desde luego el mal -- que se les reclame y enjuiciando inmediatamen- te al conculcador de las mencionadas garan- -- tías...".

Este sistema perseguía las siguientes finalidades:

a).- Controlar la constitucionalidad de los actos de la legis- latura (leyes o decretos), así como los del Gobernador (providen- -- cias)

b).- Proteger las garantías individuales o los derechos consti- tucionales del gobernado contra actos de cualquier autoridad, y

c).-- Controlar la legalidad de los actos del Ejecutivo.

Como vemos, dos de los principios que caracterizan actualmente a nuestra institución, ya operaban en el proyecto de la Constitución yucateca y son: el de instancia de parte agraviada y el de relatividad de las sentencias; de los cuales podemos decir que Rejón tuvo una gran influencia del estudio que hace Alexis de Tocqueville del régimen constitucional norteamericano, sin embargo, no es dable afirmar que haya hecho una imitación plena, pues mientras que el sistema en los Estados Unidos se ejerce por vía de excepción o defensiva, en el nuestro es por vía directa.

Por otra parte, el Proyecto de la Minoría de 1842, era -- una parte de la Comisión encargada de redactar una nueva Constitución; estando compuesta por Mariano Otero, Espinoza de los Monteros y de Muñoz Ledo, simpatizantes del federalismo, en contravención con los restantes cuatro que, conjuntamente, formaban la Comisión de siete miembros. Este proyecto establece un sistema mixto de control constitucional, interviniendo como órgano jurisdiccional la -- Suprema Corte, y como órganos políticos, el Congreso Federal y las legislaturas de los estados. Asimismo, el grupo mayoritario establece un sistema en el que faculta al Senado para declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo contrarios a la Constitución, teniendo estas declaraciones efectos "erga omnes"; no obstante, bajo la presión por parte del Congreso Extraordinario Constituyente de 1842, los grupos mayoritario y minoritario elaboran un proyecto de transacción, el cual no llega a fructificar pues don Antonio López de Santa Anna disuelve el Congreso y nombra una Junta de Notables -- integrada por incondicionales del "Benemérito de la Patria", elaborando las Bases de Organización Política de la República Mexicana, -- el 12 de junio de 1843.

En 1847 se promulga el Acta de Reformas que vuelve a darle vigencia a la Constitución Federal de 1824, y en su artículo 50 -- ya se vislumbra la creación de un medio de control constitucional -- al decir: "Para asegurar los derechos del hombre que la Constitu---

ción reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas".

Consecuentemente, las ideas de don Mariano Otero se ven -- cristalizadas en el artículo 25 del citado ordenamiento, otorgando -- competencia a los tribunales de la Federación para que protegiesen -- a "cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conserva -- ción de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes -- constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y -- ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados, limitándose di -- chos tribunales a impartir su protección en el caso particular so -- bre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general -- respecto de la ley o acto que la motivare"⁸.

Tales ideas son adoptadas en el Acta de Reformas de 1847, ideas que emanan del "Voto particular" de Mariano Otero el 5 de -- abril del mismo año, voto que reafirma el calificativo que se le -- otorga a Otero como el creador del juicio de amparo, sin que ello -- obste para dejar claramente establecido que el precursor de dicha -- institución fue don Manuel Crescencio Rejón.

IV.- La Constitución de 1857 y La Reforma.

Indudablemente que en los años de 1856-57 en que se formó el Congreso Constituyente con el fin de elaborar la Constitución, -- la tendencia política que imperaba en esa época era la de los Libe -- rales, influenciados en gran medida, por las ideas de liberalismo e individualismo vigentes en europa. Es por ello que a la luz de di -- chas ideas, la Constitución promulgada en 1857 ya brinda un medio --

8.- Burgoa O., Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. 22a ed. México, 1984. pág. 121.

de protección a los derechos del hombre y, en consecuencia, se instituye el juicio de amparo, desapareciendo a su vez, el control -- por órgano político.

Ahora bien, no fue fácil el que se aceptara por parte de los constituyentes que se diera al Poder Judicial Federal las atribuciones de declarar la inconstitucionalidad de una ley, pues tendrían la firme convicción que de aceptarlo, sería tanto como invadir la esfera de competencia del poder legislativo; idea que se encargaron de refutar Mata, Arriaga y Ocampo, entre otros, con lo cual el artículo 102 del proyecto de Constitución de 1857, establece la protección constitucional por vía y por órgano jurisdiccional, considerando a los Tribunales Federales como a los de los Estados, aptos para conocer de las infracciones a la Constitución; -- sin embargo, estipulaba el citado artículo, que antes de que los Tribunales de la Federación resolvieran al respecto, se debería -- dar intervención a "un jurado compuesto de vecinos del distrito en que se promueva el juicio de amparo, para calificar el hecho de la manera que disponga la ley orgánica"⁹. De este modo, quedó reglamentado el juicio de garantías en los artículos 103 y 104 del Código Fundamental de 1857; empero, al expedirse la misma, ya no aparecen las líneas del artículo 102 en que se exigía la intervención -- del citado jurado de vecinos del distrito correspondiente, atribuyéndose esta omisión al señor León Guzmán quien era el único miembro de la Comisión de Estilo y encargado de redactar la minuta de la -- Constitución.

Resulta claro, que el Constituyente de 1856-57 fue el -- que dió al juicio de amparo su fisonomía propia y fijó a su vez, -- su extensión y naturaleza jurídica; pero, posteriormente, adquiere un carácter diferente y viene a ampliar la extensión protectora de la institución, modificando los conceptos forjados por Rejón y Otero, y todos los constituyentes del 57, provocando lo que Alfonso -- Noriega llama "la crisis fundamental del juicio de garantías"¹⁰.

9.- Burgoa O., Ignacio. Op. cit. pág. 127.

10.- Noriega, Alfonso. Op. cit. pág. 107.

V.- La Constitución de 1917.

El 19 de diciembre de 1916 don Venustiano Carranza, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, declara abierto el -- período de sesiones con el fin de reformar la Constitución de 1857. Así, por lo que respecta al juicio de amparo, el Constituyente de- 1917 se percató de la centralización de justicia en que se había - incurrido a partir de la Constitución de 1857, permitiendo la inva- sión de facultades que eran exclusivas de las entidades federati- vas, pues se acababa con la soberanía de los Estados, ya que queda- ban sujetos de la revisión de la Suprema Corte hasta los más insign- nificantes actos de las autoridades de aquéllos. Ello en virtud de que se había dado una mala interpretación al artículo 14 de la --- Constitución de 1857, pues según los constituyentes, este precepto sólo se refería a casos del orden penal, por lo que, posteriormen- te, la Suprema Corte le dió el carácter extensivo a los juicios -- civiles, consiguiendo con esto que el Poder Judicial de la Federa- ción se convirtiera el revisor de las resoluciones emitidas por -- las autoridades judiciales de los Estados.

Como consecuencia de lo anterior, lo único que hizo el - Constituyente de 1917, fue el aclarar algunos conceptos aprobando- el artículo sin ninguna enmienda.

Respecto al artículo 102 de la Constitución de 1857, se- consideró que debería contemplar las bases de reglamentación de la naturaleza y procedencia del juicio de amparo, por lo que el ser - reformado pasó a ser el artículo 107 de la Constitución vigente; - sin embargo, los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, emitie- ron un voto particular manifestándose en contra del amparo que se- endereza contra sentencias definitivas que se pronunciaran en los- juicios civiles y penales, arguyendo, como se dijo anteriormente, - que con ello se atentaba contra la administración de justicia en - los Estados nulificando su soberanía; argumentos que se encargaron de rebatir favorablemente los diputados A. González, Lizardi, Tru- chuelo y Macías, consiguiendo el voto de la mayoría para su aproba- ción.

Consiguientemente, según Arturo González Cosío¹¹, quedan demarcados los principales lineamientos del citado artículo 107, y que fueron:

- a).- Ratificó la formula Otero (fracción I).
- b).- Se reguló la naturaleza y procedencia del amparo, fijando las bases de su reglamentación.
- c).- Se distingue entre amparo directo e indirecto, procediendo el primero ante la Suprema Corte, únicamente en contra de sentencias definitivas en materia civil y penal; y el segundo ante los jueces de Distrito, contra actos de las autoridades distintas de la judicial; también contra actos judiciales ejecutados fuera de juicio o después de concluido éste; así como cuando el amparo se pedía por un tercero extraño al procedimiento.
- d).- Se establece el recurso denominado "reparación constitucional", con el objeto de que las violaciones cometidas durante el procedimiento, sólo se hicieran valer al reclamarse la sentencia definitiva, siempre y cuando se hubieran impugnado oportunamente, o que se expresaran como agravio en segunda instancia, y
- e).- Se prevé lo relativo a la responsabilidad en que incurrían las autoridades responsables, cuando no suspendan el acto reclamado conforme a la ley, así como cuando habiéndose concedido el amparo en favor del quejoso se insistiera en la repetición del acto reclamado, o se eludiera el cumplimiento de la sentencia de amparo.

Con lo anterior, el Constituyente de 1917 legaliza el amparo y estructura su funcionamiento, tratando de evitar el rezagolimitando la procedencia del juicio de amparo.

11.- González Cosío, Arturo. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. 2a ed. México, 1985. pág. 33.

C A P I T U L O 2

INSTITUCIONES EXTRANJERAS SIMILARES AL JUICIO DE AMPARO
MEXICANO.

I.- Países Asiáticos.

II.- Países Europeos.

III.- Países Americanos.

IV.- Semejanza Teleológica.

V.- Diferencias.

Para tener un panorama más amplio respecto a nuestra institución del juicio de amparo, es dable llevar a cabo una comparación, necesariamente somera, de aquellas figuras del derecho positivo extranjero que tengan alguna similitud con el juicio de garantías mexicano. Sin embargo, como ya dijimos, únicamente señalaremos los aspectos más distintivos de cada una de las figuras del país a que se haga mención, en virtud de que la materia es por demás prolija, y no es el propósito de este trabajo.

Asimismo, en mérito a que decidimos aludir tanto a países asiáticos como europeos y americanos, sólo se hará mención de aquellos que por su estructura política, económica, social, y por ende, jurídica, tengan una relevancia preponderante en relación con los demás países de su respectiva latitud, ya que salvo casos excepcionales, los Estados vecinos de los pueblos más desarrollados, generalmente sufren una gran influencia de éstos últimos.

I.- Países Asiáticos.

Los Estados orientales desde las épocas más remotas se han distinguido por su forma de gobierno teocrático, en razón de que a los gobernantes de estos pueblos se les veía como el representante de dios sobre la tierra; circunstancia ésta que aprovechaba el monarca para reinar con el despotismo más acabado. Es por ello que los derechos del hombre, como miembro de estas sociedades, fueron menospreciados; teniendo como consigna obedecer y callar y, consecuentemente, el individuo estaba sumido en la total ignorancia por la falta de libertad y de iniciativa personal¹.

Como representantes fieles de este tipo de regímenes y por su importancia que han ejercido durante siglos (hasta el siglo

1.- Burgoa O., Ignacio. "Las Garantías Individuales" pág. 59.

XIX, y parte del XX de nuestra era) en el continente a que pertenecen, a consideración nuestra, tenemos a Rusia, China y Japón. Sin embargo, como expresaremos más adelante, dada la forma de gobierno con que cuentan actualmente los dos primeros, no podemos encontrar en su organización jurídica figura alguna que tenga similitud al juicio de amparo, sin que por ello dejen de contemplar, aunque de manera casi desapercibida, algunas disposiciones de las que pueda hacer uso el gobernado en contra de los actos de autoridad; no así Japón, que a raíz de la gran derrota que sufrió al fin de la Segunda Guerra Mundial, ha adoptado tal forma de gobierno que le ha permitido, en tan corto tiempo, obtener una recuperación sin paralelo en la época contemporánea; por lo que, como en líneas subsecuentes se precisará, prevé en su Constitución algunas garantías que el gobernado puede hacer valer en favor de sus intereses individuales.

U.R.S.S.

La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en su Constitución preceptúa las tesis fundamentales del marxismo-leninismo, declarando como su base política los soviets de diputados de los trabajadores, lo que dará como consecuencia en una segunda etapa - "la dictadura del proletariado". No obstante que dicha Constitución reconoce la propiedad privada o particular en relación a ciertos bienes a favor de los trabajadores, tales como vivienda, ganado, aperos de trabajo, objetos de uso doméstico, etc., concediendo el derecho hereditario respecto de esos bienes; su régimen económico consiste en "el sistema socialista de economía y la propiedad socialista sobre los instrumentos y medios de producción" (art.4). También proclama la libertad de expresión del pensamiento por medios escritos y orales; pensamiento que se supedita a la "conformidad" de los intereses de los trabajadores y a la "consolidación del régimen socialista".

Por otra parte, en cuanto a la garantía de seguridad jurídica para la libertad personal, no quedan señalados en dicha ---

Constitución los casos y condiciones en que proceda la detención - de alguna persona, pues su artículo 127 estipula que nadie puede - ser detenido "sino por decisión del Tribunal o con sanción del fiscal". Así, el Partido Comunista de la U.R.S.S. emite las directrices bajo las cuales el juez soviético, en base a su "conciencia revolucionaria", interpreta y aplica las normas jurídicas. Los órganos del partido dirigen la actuación de los tribunales con respecto a los comités locales de sindicatos y los de los soviets comarcales; estando obligados los órganos del partido a revisar las resoluciones de los tribunales de camaradas en cuanto a su conformidad a derecho y modificar aquellas que se contradigan con los hechos, con la ley o con otras formas jurídicas.

Como se ve, el documento político de la U.R.S.S. marca - decididamente los lineamientos bajo los cuales se limita a la sociedad soviética en el ejercicio de sus derechos, pues sus fines - siempre irán dirigidos a la "edificación comunista" con tendencia a "fortalecer y desarrollar el régimen socialista". En consecuencia, no podemos encontrar en el aparato jurídico de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, algún medio del que haga uso el - gobernado para contrarrestar los actos de sus gobernantes, y que - pudiera tener parecido con el juicio de amparo.

República Popular de China.

Independientemente de que la Constitución de la República Popular de China de 1954, se inspira en el marxismo-leninismo - al igual que la soviética, se advierten claramente en aquella perfiles de las ideas de "bien común" y "justicia social". Reconoce a los campesinos y capitalistas el derecho sobre la tierra y los medios de producción; no obstante ello, la Constitución china no los toma como definitivos, considerándolos gradualmente transformables en propiedad colectiva a través de la política que fuese aplicando el Estado para lograr tal objetivo.

Respecto a los derechos fundamentales del hombre, dicha Constitución reconocía las libertades de palabra, de prensa, de reunión, de asociación, de participación en manifestaciones, así como la libre expresión científica, literaria, artística y cultural, obligando al Estado no sólo a respetarlas, sino a estimularlas. Es así como se puede decir que entre las constituciones china y rusa existe una esencial diferencia, ya que entienden la "segunda etapa" de transición socialista que predijeran Marx y Lenin, de una manera por demás notable; pues mientras que la primera instituye un régimen de derecho acorde al pensamiento cultural de occidente, la segunda conforma una verdadera dictadura.

Desafortunadamente, para los derechos públicos subjetivos a que todo ser humano tiene derecho, en 1975 la Cuarta Asamblea Popular Nacional de la República Popular China, adopta otra Constitución que, a nuestro parecer, retrocede grandemente en relación con la de 1954. En efecto, entre otras, la libertad de pensamiento se proscribire, estableciendo el artículo 29 que: "El marxismo-leninismo-pensamiento Mao Tse tung constituye la base teórica que guía el pensamiento de nuestro país". Así, los lineamientos fundamentales de la nueva Constitución china proclaman la dictadura y la autocracia, encontrándose el Partido Comunista Chino sobre todos los órganos estatales, incluyendo al Parlamento o Asamblea Popular.

Finalmente, no encontramos en la actual Constitución china alguna figura que se asemeje a nuestro juicio de garantías; empero, consideramos justo mencionar la "prerrogativa" que concede dicho documento en el tercer párrafo de su artículo 27: "...Los ciudadanos tienen derecho a presentar ante los organismos del Estado a los distintos niveles acusaciones, escritas o verbales, contra cualquier trabajador estatal que haya contravenido las leyes o incumplido sus deberes, y nadie debe crearles dificultades, poner trabas o tomar represalias"; sin que ello obste para reafirmar lo expuesto en líneas anteriores.

Japón.

Como se había señalado con antelación, Japón no fue la excepción en cuanto a que sus formas de gobierno hasta mitad del presente siglo, habían sido preponderantemente autócratas; tan es así que en la actualidad el Emperador sigue siendo el símbolo del Estado y de la unidad del pueblo.

A partir de la quinta década de este siglo, no sin grandes esfuerzos por la derrota sufrida en la Segunda Guerra Mundial, Japón, una vez obtenida su independencia en abril de 1953, comienza una nueva etapa en el acontecer de su vida política, económica y social. Fundamenta su organización política en el Trono Imperial (Emperador), otorgándole facultades para realizar los actos de Estado previstos en la Constitución. Sin embargo, La Dieta es el órgano supremo del poder de Estado y el único órgano legislativo del mismo (formada por la Cámara de Representantes y la Cámara de Consejeros). El Poder Ejecutivo reside en el Gabinete, presidido por el Primer Ministro, y por los demás Ministros de Estado que determine la ley (art.66). El artículo 76 de la Constitución japonesa señala que el Poder Judicial será ejercido únicamente por la Corte Suprema y los Tribunales inferiores; estará compuesta por un Presidente y el número de jueces que determine la ley. También se otorga a la Corte Suprema la facultad de ser el tribunal definitivo -- para determinar la constitucionalidad de cualquier ley, ordenanza, reglamentación o disposición oficial (art.81); ésto aunado a que -- en el capítulo III de "Derechos y Deberes del Pueblo", se reconocen a los gobernados el derecho a la libertad de expresión, de educación, de elegir a sus representantes, de libre reunión, de asociación, de propiedad, etc., podemos afirmar que, si bien no existe en su estructura algún medio previamente establecido por el -- cual puedan impugnar los actos emanados de sus autoridades, si -- cuentan con las disposiciones necesarias, y sobre todo con las garantías individuales, para poder hacer respetar sus intereses personales².

2.- Revista: "Temas Sobre Japón" (Oficina de Información Pública, Ministerio de Asuntos Extranjeros. Japón-1976).

II.- Países Europeos.

Resulta innegable que el "viejo continente", como también es conocida europa, haya sido, hasta hace poco, el lugar donde han tenido su origen las más grandes manifestaciones del hombre, en campos tales como el de la política, la economía, la cultura, el arte, la ciencia, la tecnología, etc. Es así como la mayor fuente de ---- ideas filosófico-jurídicas la encontramos en este continente. Por ello, al hacer alusión a los países europeos que puedan contar con alguna institución similar a nuestro juicio de amparo, mencionaremos aquellos en los que podamos encontrar algún órgano semejante, - tal es el caso de Francia, España e Inglaterra.

Francia.

El control constitucional en Francia tiene un carácter -- eminentemente jurídico-político, encargado al llamado Consejo Constitucional, al que la Constitución Francesa de 1958 le atribuyó también la decisión sobre la regularidad de las elecciones políticas y el control obligatorio de la constitucionalidad de las normas y de los reglamentos parlamentarios. Este Consejo encuentra un límite en su función, toda vez que sólo actuará si el Presidente de la República, el Presidente del Consejo o el Presidente de las Cámaras lo solicitan. Por tanto, el ciudadano común no puede participar en la tutela de la constitucionalidad de un acto de Estado³.

Como vemos, el Consejo Constitucional puede examinar, antes de su promulgación, los ordenamientos secundarios que pudieran contravenir la Constitución, tutela que no se confía a los tribunales como en nuestro país, y sólo puede desempeñar sus funciones por excitación del Presidente, el Primer Ministro o los Presidentes de la Asamblea General.

3.- Vázquez del Mercado, Oscar. El Control de la Constitucionalidad de la Ley. Ed. Porrúa. 1a ed. México, 1978. pág. 64.

Por otra parte, existe también en Francia el llamado recurso de "exceso de poder", que no es otra cosa que una vía contenciosa administrativa por medio de la cual el órgano denominado Consejo de Estado, tiene facultades para anular los actos administrativos ilegales, siendo a su vez dichas resoluciones, jurídicamente inimpugnables.

Por último, para atacar la ilegalidad de las sentencias civiles y penales, existe el recurso de casación, del cual conoce el órgano judicial supremo de Francia, la Corte de Casación. La finalidad de esta Corte consiste en analizar los fallos definitivos en materia penal y civil, sobre casos concretos de estricto derecho, que hayan existido por errores en juzgando o in procedendo; para que en su caso, el asunto vuelva a remitirse al tribunal que determine la Corte, para su nuevo estudio en relación con la decisión casacional. Por ende, si encontramos en este recurso similitud con nuestro amparo directo en materia civil o penal.

España.

La Constitución española de 1978 contempla la creación del Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, otorgándole el carácter de órgano jurisdiccional supervisor en todos los órdenes, excepción hecha de las garantías individuales; encomendadas a éstas al Tribunal Constitucional, a quien corresponde la defensa exclusiva de la Constitución. Este Tribunal se compone de doce miembros, nombrados por el Rey entre Magistrados, profesores universitarios, funcionarios públicos y abogados, necesariamente con más de 20 años de ejercicio profesional.

La interposición del recurso de inconstitucionalidad compete al Presidente del Congreso de Diputados, al Presidente del Senado, al Presidente del Gobierno, al Defensor del Pueblo, entre otros. También es competente este órgano para resolver el recurso de amparo por violaciones a los derechos y libertades que consagra la Constitución, recurso del que podrán hacer uso de los sujetos, -

personas físicas o jurídicas, que demuestran un interés legítimo. Las sentencias del Tribunal Constitucional tendrán la fuerza de cosa juzgada; y aquellas que declaren la inconstitucionalidad de una ley, tiene efectos erga omnes⁴.

Asimismo la Ley Fundamental española consagra los habeas corpus para preservar la libertad personal en mérito a las detenciones ilegales. En esa circunstancia, la actual Constitución española cuenta con un sistema de control constitucional, y como consecuencia de esto podemos afirmar que el juicio de garantías mexicano encuentra ahí un símil de su institución tuteladora.

Inglaterra.

Considerando que Inglaterra no posee una Constitución escrita, no existiendo como consecuencia una reglamentación expresa del control de constitucionalidad; lo que no es obstáculo para que en este país, independientemente de su derecho consuetudinario, -- existan disposiciones escritas que consagran los derechos inviolables del ciudadano británico. Tal es el caso del habeas corpus, -- siendo éste un writ por medio del cual, todo juez de la Alta Corte debe ordenar a cualquier autoridad que haya detenido a una persona la presente ante él y manifieste la razón del arresto.

Los tribunales ingleses no han intentado instituir un -- control de constitucionalidad, pudiendo, sin embargo, anular las -- decisiones administrativas en base a los principios del ultra vires y de la violación de las reglas de la justicia natural. La doctrina del ultra vires supone la violación de las reglas de derecho y de ciertos casos de exceso de poder; mientras que la violación a la justicia natural es un vicio de forma, una incompetencia flagrante. Así, cualquiera que sea la violación, si el juez la considera cierta, debe anular el acto de autoridad por ser ultra vires y --

4.- Vázquez del Mercado, Oscar. Op. cit. pág. 70.

exceder los poderes que le fueron conferidos.

En cuanto a la violación al principio de justicia natural se reputa como tal cuando: a) un tribunal invada la esfera de competencia de otro; b) no se siga el procedimiento previo a toda actuación administrativa; y, c) no se respete el principio de imparcialidad que debe regir todo acto de funcionario.

Concluyendo, si bien es cierto que en Inglaterra no existe una reglamentación del control de constitucionalidad, también lo es el hecho de que en la práctica sí podemos hablar de dicho control.

III.- Países Americanos.

En virtud de que a lo largo del presente trabajo, estaremos analizando continuamente los aspectos más distintivos del juicio de amparo en México, al referirnos a los países del continente americano, dejaremos a salvo el nuestro y enfocaremos la mira hacia Argentina, Brasil y Estados Unidos; no queriendo, desde luego, decir con ello que los demás pueblos de América (la mayoría) no cuentan con su propia institución tuteladora de garantías, sino que resultaría ocioso tomando en cuenta que, en este sentido, el derecho anglosajón ha tenido una fuerte influencia en el de tales pueblos; en la inteligencia de que no obstante el parecido que tienen las -- instituciones de Estados Unidos y México, la de éste cuenta con figuras tan propias que lo distinguen de cualquiera de las otras de los países del orbe.

Argentina.

A nivel constitucional la libertad personal o física es -- la única tutelada en Argentina a través del habeas corpus, imitado-

del derecho norteamericano, procediendo en contra de las detenciones ilegales. Ante esta circunstancia, la Suprema Corte argentina, al resolver el caso "Angel Siri" de 27 de diciembre de 1957, crea el amparo para tutelar aquellos aspectos de la libertad constitucional no previstos en el habeas corpus. Sistema que es netamente judicial, careciendo, por ende, de constitucionalidad; por lo que queda supeditado al criterio que sustente la propia Corte.

Se ha querido afirmar que el amparo argentino tiene una protección más amplia que el nuestro al proceder contra actos emitidos por los llamados "grupos de presión"; sin embargo, resulta indubitable que dicho "amparo" adolece de graves errores, pues dado el carácter amorfo de tales grupos: ¿ a quién se emplazaría; -- quién contestaría la demanda; quién ofrecería pruebas o quién interpondría los recursos procedentes?. En razón de lo anterior, nos es permitido deducir que el único medio de control constitucional, es el que protege la libertad física y con que cuenta Argentina, -- es el habeas corpus.

Brasil.

Existen en Brasil dos vías para proteger tanto la libertad física como los derechos "firmes y ciertos"; la primera es a través del habeas corpus y la segunda por el mandamiento de seguridad. El habeas corpus se ejerce para hacer frente a los actos de autoridad que vulneren la libertad personal. En cambio, el mandamiento de seguridad queda supeditado a lo que los tribunales consideran como "derecho firme y cierto", requisito indispensable para que proceda el llamado mandamiento de seguridad, a más de que el mismo (el derecho firme y cierto) debe estar tutelado en la Constitución, pues en caso contrario, tal recurso será de carácter ordinario, no obstante su definitividad.

Estados Unidos.

El derecho angloamericano cuenta en su sistema con la --

institución del habeas corpus, el cual deriva del Common Law inglés y procedía contra las prisiones arbitrarias como un medio protector de la libertad humana. Esta institución ya funcionaba en las colonias inglesas de América, por lo que al integrarse éstas en una federación, adoptan el habeas corpus en mérito a la raigambre que éste tenía.

El habeas corpus no es un medio federal de control de la libertad, sino una institución local cuyo conocimiento compete a -- los órganos jurisdiccionales de la entidad federativa respectiva; -- consecuentemente, sólo cuando la autoridad que ordena o ejecuta el acto es federal, el conocimiento de este recurso es de competencia de los jueces federales.

Según la Constitución norteamericana (artículo VI, párrafo segundo), los jueces de la Unión deberán decidir la aplicación -- de las normas constitucionales, cuando las normas locales u ordinarias se opongan a aquéllas. Este criterio, más las declaraciones jurisprudenciales de la Suprema Corte, configuran el principio de la supremacía judicial en ese país. Aunado a lo anterior, la jerarquía normativa de los Estados Unidos es la siguiente: a) Constitución -- federal, leyes federales y tratados internacionales; b) Constituciones locales; y, c) Leyes locales.

Por otra parte, cuando en un procedimiento es aplicada -- preferentemente una disposición jurídica inferior, el afectado puede interponer el writ of error (a partir de 1928, writ of certiorari) ante el tribunal superior al que cometió la violación; por ende el control del orden constitucional en los Estados Unidos funciona en vía defensiva o como excepción, teniendo, pues, el carácter de -- una defensa procesal del recurrente en mérito al desconocimiento -- que se hubiese hecho de la supremacía jurídica entre dos normas. -- Siendo competentes para conocer de estos casos, los tribunales superiores al juez que haya emitido la resolución impugnada; y una vez agotado dicho recurso, puede avocarse al conocimiento la Corte Su--prema Federal, la cual puede aceptarlo o rechazarlo cuando estime --

que el caso fue resuelto o no por los tribunales locales o federales.

A continuación haremos una breve mención de cada uno de los recursos que contempla el sistema de control norteamericano --- (writs) y que funcionan cuando se presentan violaciones constitucionales.

Writ Of Error.- Consistía en una apelación ante una nueva instancia pero a partir de 1928 es sustituido por el recurso general de apelación (generalmente el writ of certiorari), siendo más completo ya que somete a un nuevo examen tanto las cuestiones de derecho como las de hecho.

Writ Of Mandamus.- Es el mandamiento que dicta un tribunal superior a uno inferior o a cualquier autoridad administrativa, y ordena se ejecute un deber impuesto ya en la Constitución ya en una ley; por lo que su efecto es positivo, pues obliga a la autoridad a ejecutar un acto que se había negado a realizar.

Writ Of Prohibition.- Es parecido al anterior, sólo que la diferencia radica en que aquí se obliga a la autoridad a dejar de hacer algo; tal es el caso cuando se pretende obrar sin competencia o excediéndose en sus facultades.

Writ Of Injunction.- Este recurso permite más claramente la defensa constitucional, siendo una de las fuentes más importantes de la jurisprudencia norteamericana. Existen dos clases de injunction: la de mandato y la prohibitiva; la primera ordena la realización de los actos, mientras que la segunda los impide, pudiendo ser esta última preliminar o final. Este recurso es procedente tanto contra particulares como contra autoridades, ya sea por violaciones de derechos constitucionales, o por violaciones a la Common Law o la jurisprudencia, teniendo un símil esta figura con el incidente de sus pensión del amparo mexicano, pero solamente en materia civil.

Writ Of Habeas Corpus.- Consiste en la defensa a los particulares - de aprehensiones injustificadas de la autoridad, ya que el juez gira un mandamiento a la autoridad que tiene detenida a una persona, ordenándole que la exhiba ante su presencia y exprese y justifique el fundamento de la detención; recurso que no fue adoptado en la -- Constitución federal, sino que es garantizado por las constitucio-- nes de las entidades federativas de la Unión Americana.

Respecto a que existan en Estados Unidos tribunales especiales que analicen la constitucionalidad de una ley, no es posible hacer esta afirmación ya que, en caso de existir aquéllas, la Constitución se protege al invalidar los actos que se hubieran aplicado en base a las mismas; es decir, la invalidación de un acto no entraña la declaración de inconstitucionalidad de la ley, sino que simplemente la vuelve ineficaz.

Finalmente, se ha discutido, principalmente entre Ignacio L. Vallarta y Emilio Rabasa, sobre si el habeas corpus es el antecedente directo del juicio de amparo. Vallarta sostiene firmemente -- tal aseveración, mientras que Emilio Rabasa trata de destruirla al asegurar que el juicio de amparo es superior en relación con los -- sistemas de control constitucional de los Estados Unidos, agregando que el ilustre jalisciense confunde al habeas corpus con el juicio constitucional⁵.

No es útil tratar de establecer la superioridad de un sistema jurídico sobre otro, pues cada uno corresponde a situaciones, valores y modo de vida particulares. No se puede negar que el sistema de control constitucional de Estados Unidos influyó en la creación del nuestro; no obstante ello, éste no es una imitación del modelo norteamericano, sino que se tomaron ciertos de sus lineamientos que se adaptaron a nuestra existencia institucional, agregando al amparo mexicano características tan propias que lo distinguen -- claramente del de ése país.

5.- Rabasa, Emilio. "El Artículo 14 y el Juicio Constitucional". págs. 254 a 268.

IV.- Semejanza Teleológica.

No podemos decir que la defensa de los derechos primordiales del hombre sea contemplada en la misma manera en los diferentes países que componen el orbe; sin embargo, nos es dable afirmar que todo ser humano de cualquier latitud, siempre tendrá aspiraciones, inquietudes, observará ciertas tendencias, girando todo ellos alrededor de un solo fin, tan constante como insaciable: superarse a sí mismo, obtener una satisfacción que le pueda brindar la felicidad - anhelada. Satisfacción que puede lograr el hombre cuando cuenta con la libertad necesaria para el desarrollo de su propia individualidad. Ahora bien, el hombre es un ente social y sociable, siempre está en contacto con los demás individuos, se da la necesidad de regular esas relaciones sociales; por ello, la regulación jurídica es indispensable para la existencia, subsistencia y dinámica de la sociedad en todos sus aspectos. Sin el derecho, que implanta la normatividad para la vida social, ésta no podría desarrollarse. Entonces tomando en consideración las pasiones a que está sujeto todo ser humano, es necesario constituir al Estado, no como una forma de perfeccionamiento humano, sino como una urgencia de protección mutua. Para hacer prevalecer el orden dentro de la sociedad, debe existir una autoridad o poder social, encargado de implantar el equilibrio entre las conductas. De ahí que, al nacimiento del Estado, ya no sólo hay que regular las relaciones individuales, sino también las que se dan entre el gobernado y el propio Estado.

Es así que el Estado se ve en la necesidad de fijar las diversas funciones que va a desplegar en favor de sus súbditos, de crear los órganos que ejerciten dichas funciones, de establecer su competencia respectiva y, por tanto, estructurarse de tal manera que puede cumplir los cometidos para los que fue creado.

En este orden de ideas, tomando como muestra los países a que brevemente nos referimos, diremos que la mayoría de ellos contemplan en sus regímenes jurídicos, disposiciones que tienen una misma finalidad, la de otorgar los derechos básicos y medios indis-

pensables, de los que puedan hacer uso para enfrentar o contratar los actos que emitan las autoridades y que, de alguna forma, vulneren sus derechos públicos subjetivos; es ahí donde encontramos la semejanza teleológica de las instituciones que puedan tener similitud con nuestro juicio de amparo.

V.- Diferencias.

Es indudable que en el plano mundial, actualmente los derechos públicos subjetivos a que todo individuo en cualquier país tiene derecho, se encuentran tuteladas en su régimen jurídico; desde luego, en unos con mayor precisión que en otros, como dejamos precisado en líneas precedentes. Pero también es cierto que no todos cuentan con un medio idéntico para hacerlas valer, incluso, el órgano encargado de su tutela no siempre es el mismo. Tratar de establecer las diferencias que existen en cada uno de los sistemas a que hicimos alusión, así como estudiarlas por separado para delimitar qué grado de afinidad hay entre unas y otras, sería tarea ardua que nos llevaría a objetivos y fines que no pretendemos.

Es por eso que, únicamente en base a los países a que nos referimos, nos hemos permitido, por medio de una tabla comparativa, hacer lo posible por citar de una manera, más práctica que doctrinaria, aquellas diferencias que a nuestro modo de ver son fácilmente apreciables.

PAIS.	Existencia de Garantías Individuales.	Procedencia.	Medio o Recurso Previsto.	Facultado para hacer valer el recurso.	Organo Competente.	Efectos.
U. R. S. S.						
CHINA.	SI.					
JAPON.	SI.	Contra actos de autoridad.	Difuso.	Particular.	Poder Judicial.	
FRANCIA.	SI.	Contra sentencias civiles y penales.	Recurso de Casación.	Particular.	Corte de Casación.	Nuevo Estudio.
ESPAÑA.	SI.	Contra detenciones ilegales.	Habeas Corpus.	Particular.	Tribunal Federal.	Libertad del detenido.
INGLATERRA.	SI.	Detenciones injustificadas.	Habeas Corpus.	Particular.	Alta Corte.	"
ARGENTINA.	SI.	Contra detenciones arbitrarias.	Habeas Corpus.	Particular.	Suprema Corte.	"
BRASIL.	SI.	Detenciones arbitrarias y actos de aut.	Habeas Corpus y mandamiento de seguridad.	Particular.	Suprema Corte.	"
E. U. A.	SI.	Detenciones ilegales.	Habeas Corpus.	Particular.	Tribunales Locales.	"

C A P I T U L O 3

NATURALEZA JURIDICA DEL JUICIO DE AMPARO.

- I.- El Control de Constitucionalidad.
- II.- El Poder Judicial Federal, defensor de la Constitución.
- III.- Diferentes Sistemas de Control de Constitucionalidad.
- IV.- Nuestra Tradición Jurídica y el Auténtico Control Constitucional.
- V.- El Amparo como Juicio o como Recurso.
- VI.- La Extensión Protectora del Juicio de Amparo.
- VII.- Principios Fundamentales del Juicio de Amparo.

El Estado, al reconocer en la persona (gobernado) los llamados "Derechos del Hombre" o "Garantías Individuales", se ve en la imperiosa necesidad de instituir un medio jurídico para lograr el respeto y cumplimiento de las normas consagradas en la Constitución a favor del individuo; puesto que la historia nos ha demostrado que cuando simplemente se han declarado las "Garantías del Gobernado" - en los preceptos de su Ley Fundamental, han sufrido una completa -- inobservancia y fatal quebrantamiento.

Es así como surgió la necesidad de establecer, a nivel -- constitucional, un medio legal a través del cual, el individuo que hubiera sufrido por parte del Estado un agravio en sus derechos fundamentales, principalmente en su libertad, pudiera exigir la reparación del daño inferido. Es por eso que, como magistralmente lo manifiesta el Doctor Ignacio Burgoa¹: "La institución, pues, de los medios jurídicos de protección a la personalidad humana frente a los posibles desbordamientos y desmanes del poder autoritario estatal, obedece a una exigencia universal de la naturaleza del hombre, es la consecuencia lógica de la relación entre gobernantes y gobernados en un sistema que merezca el nombre de 'régimen de derecho', entendiendo a éste no en la acepción del jus romano, o sea, de mandato, orden, sino como medio de realizar la justicia y consolidar la dignidad humana".

I.- El Control de Constitucionalidad.

La organización que instituye la Constitución mexicana no puede ser violada, pues, en caso contrario, sus preceptos no pasarían de ser principios teóricos o mandamientos éticos; lo cual, resulta desde todos los puntos de vista inaceptable, ya que si alguna ley debe ser cumplida y observada, es la Ley Suprema del país. La -

1.- Burgoa O., Ignacio. "El Juicio de Amparo". pág. 33.

Constitución, en su carácter de ley rectora de los actos jurídicos que se lleven a cabo en el país, y la necesidad de que el orden -- constitucional permanezca, dan como consecuencia el establecimiento definitivo de un instrumento que defienda la Constitución, el -- juicio de amparo (en México)².

Ahora bien, para que funcione un sistema de defensa constitucional, como el juicio de amparo, necesariamente deben existir presupuestos de naturaleza estructural, a saber: la soberanía, la división de poderes, los derechos fundamentales del hombre y la su premacia de la Constitución.

La soberanía es uno de los elementos con que cuenta la -- mayoría de las constituciones actuales, entendiendo dicho concepto a groso modo como la facultad que tiene un pueblo para estructurar se política y jurídicamente; término que ya es contemplado en la -- Constitución de 1917 en sus artículos 39 y 41. La división de poderes significa, más que nada, la cooperación y entrelazamiento de -- las funciones básicas del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judi-- cial), correspondiendo, en nuestro sistema, al Poder Judicial Pederal la vigilancia respecto de los actos emitidos por los otros dos poderes. La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en -- 1789, es el antecedente inmediato de las "garantías individuales" -- acogidas por nuestra Constitución de 1917, las cuales podemos resumir en garantías de igualdad, libertad, propiedad, de seguridad -- jurídica y las "garantías sociales", reconocidas éstas por primera vez a nivel mundial en nuestra Ley Fundamental; limitando toddas -- ellas la esfera de competencia estatal, en cuanto a la capacidad -- que tiene el gobernado de exigir frente al Estado el respeto de -- las mismas por ser constitucionalmente reconocidas.

Por ser la Constitución el documento esencial en que un -- pueblo plasma sus ideales y aspiraciones, es lógico que dicha Cons

2.- González Cosío, Arturo. "El Juicio de Amparo". pág. 41.

titución tenga el carácter de superior frente a las demás leyes expedidas con posterioridad a ella y, desde luego, con base en la misma. Cualquier acto legislativo contrario a la Constitución, equivale a afirmar que los representantes del pueblo son superiores al --pueblo mismo³. Es así como, en caso de controversia, debe darse preferencia a las normas constitucionales sobre las ordinarias; existiendo, entonces, la necesidad de crear un instrumento que defienda la supremacía de la Constitución (en nuestro sistema, el juicio de amparo).

Existen dos formas de control constitucional: por vía de acción y por vía de excepción. La primera funciona a través de los particulares que alegan ante un tribunal federal, violaciones de carácter constitucional que le perjudiquen causándole un agravio directo; esta vía se caracteriza fundamentalmente por el agotamiento de la función jurisdiccional y el trámite de un juicio autónomo que en su caso, declarará la inconstitucionalidad de una ley o de algún acto de autoridad. La Segunda, o sea por vía de excepción, se ejerce por los jueces, ya sea espontáneamente o a petición del demandado, en relación con algún problema de constitucionalidad que esté conectado con la controversia primaria, pudiendo ser resuelto previa o paralelamente a ella, y es la llevada a cabo por autoridades judiciales encargadas de aplicar la ley secundaria.

Nuestro sistema de control constitucional --juicio de amparo-- se ejerce por vía de acción, ante un órgano jurisdiccional y procede por violaciones cometidas por la autoridad, por medio de leyes o actos que lesionen garantías individuales o esferas de competencia estadual o federal, concediendo la protección en el caso concreto; esta hipótesis la contempla el artículo 103 de la Constitución al concederle a los tribunales de la Federación la facultad de resolver las controversias que se susciten: I.-- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; II.-- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la-

3.- Hamilton, Madison y Jay. El Federalista. Ed. Fondo de Cultura Económica. 9a ed. México, 1957. pág. 332.

soberanía de los Estados, y III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Autores como Felipe Tena Ramírez⁴ y Miguel de la Madrid-Hurtado⁵, sostienen que el amparo no es un sistema de defensa directa de la Constitución, sino una defensa primordial del individuo frente al Estado, que se resuelve en defensa secundaria y eventual de la Constitución; agregando que tanto la jurisprudencia como los litigantes mexicanos han entendido y sentido la institución a través del particular, dejando en desuso las dos últimas fracciones del artículo 103 constitucional.

Sin embargo, Ignacio Burgoa manifiesta enfáticamente que el juicio de amparo es un verdadero medio de control constitucional, ya que no sólo es un recurso constitucional lato sensu, sino también un recurso extraordinario de legalidad, pues extiende su tutela a toda la Constitución a través de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16; y agrega este autor: "De ahí que el control de la Constitución y la protección del gobernado frente al poder público, sean los dos objetivos lógicos y jurídicamente inseparables que integran la teleología esencial del juicio de amparo" no obstante lo cual, debemos reconocer que el control de legalidad mediante el juicio de amparo: desvirtúa su papel de protector de los derechos humanos fundamentales, invade la autonomía de los tribunales locales, lo que hace descender a la Suprema Corte de intérprete de la Constitución a intérprete del derecho común.

II.- El Poder Judicial Federal, Defensor de la Constitución.

La defensa de la Constitución debe sostenerse frente a los poderes públicos, los cuales encuentran sus limitaciones en el

4.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. 20a ed. México, 1984. págs. 528 a 530.

5.- De la Madrid Hurtado, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional. PRI-ICAP. 1a ed. México, 1982. págs. 478 a 481.

objeto de la misma Constitución; limitaciones que se dan entre los propios poderes, y entre éstos para con los individuos.

Ahora bien, a quién encomendar y cómo organizar la defensa de la Constitución, son cuestiones que se deben resolver en toda organización constitucional. Básicamente tenemos dos sistemas - de control constitucional: uno ejercido por un órgano político, y el otro por órgano jurisdiccional. A guisa de precisar con una poca de más claridad en líneas posteriores los diversos sistemas de control, como ejemplo del órgano político creado ad-hoc como protector de la Constitución, lo fue el Supremo Poder Conservador, -- instituido en la Segunda Ley centralista de 1836.

En nuestra actual Constitución (art. 103), el control de la constitucionalidad se encomienda al Poder Judicial Federal, --- pues como afirma Felipe Tena Ramírez⁶: "El procedimiento judicial - en el que un particular demanda la protección de la justicia de la unión contra el acto inconstitucional de una autoridad, es lo que se llama juicio de amparo, la institución más suya, la más noble y ejemplar del derecho mexicano".

Así, consideramos que al abordar el concepto de constitucionalidad en una controversia, resulta indispensable que quien conozca de la misma, cuente con conocimientos jurídicos profundos, - además de la necesaria imparcialidad e independencia de criterio, - características éstas que preferentemente se encuentran en los juces con carrera judicial.

La defensa de la Constitución tiene por objeto la nulficación de los actos que la contrarían, lo que incumbe principalmente a la suprema Corte de Justicia; por ende, los actos de la Suprema Corte, realizados en interpretación constitucional, son los actos de un poder constituido que escapan de la sanción de nulidad, - pues debemos tomar en cuenta que la Corte obra siempre, no sobre -

6.- Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pág. 494.

la Constitución, sino en su nombre.

III.- Diferentes Sistemas de Control Constitucional.

Los sistemas más representativos de control constitucional que se han ejercido en los diferentes regímenes jurídicos son: por órgano político y por órgano jurisdiccional; sin embargo, también mencionaremos otros sistemas que o bien se conjugan con los dos anteriormente citados, o por su poca o nula observancia, han pasado casi desapercibidos.

a) Control de Constitucionalidad por Organó Político.

Generalmente este tipo de control se encarga, ya sea a un cuarto poder creado exprofeso, o a uno de los existentes en el régimen respectivo. En éste, la solicitud de declaración de inconstitucionalidad de un acto de autoridad o de una ley, corresponde únicamente a las mismas autoridades. No se observa en este sistema procedimiento contencioso alguno para la declaración correspondiente, sino que es solamente un estudio que hace el órgano controlador en relación con la ley o el acto sujetos a su conocimiento. En cuanto a la resolución que se emite, no tiene las características primordiales de una sentencia, recayendo solamente en los procedimientos de contención y, además, sus efectos son generales y absolutos, o sea, erga omnes.

No es conveniente este sistema de control, ya que sus consecuencias estriban en que se da lugar a pugnas entre las mismas autoridades, creando con ello un desorden legal y desequilibrio entre los distintos poderes.

b) Control de Constitucionalidad por Organó Jurisdiccional.

Independientemente de las diversas opiniones de connota-

dos juristas, nos atrevemos a afirmar que el sistema que verdaderamente permite la defensa constitucional, es el jurisdiccional. Es el que nos fija con precisión las acciones procesales que se utilizarán al aparecer las violaciones constitucionales; los órganos en cargados de resolver la controversia; los titulares a quienes corresponde ejercitar la acción respectiva, así como los medios que cuentan los órganos públicos para hacer cumplir sus resoluciones, y que permitan restaurar el orden constitucional quebrantado.

En este sistema, en la contienda judicial que se plantea existen como opositores el gobernado agraviado y la autoridad contraventora de la garantía constitucional reclamada. Las sentencias que se dictan tienen efectos de cosa juzgada, considerándola como un menoscabo a la actividad de la autoridad. Cabe hacer notar que, como anteriormente señalamos, en este tipo de control existen dos formas de ejercitarlo: una por vía de acción y otra por vía de excepción; la primera que es la que llevan a cabo los particulares alegando su derecho ante los Tribunales de la Federación, reclaman violaciones de carácter constitucional que les perjudiquen; --- mientras que la segunda es ejercitada por los jueces mismos o a petición del demandado, sobre algún problema de constitucionalidad que esté conectado con la controversia y que sin ser el fondo de la misma, se resuelve previa o paralelamente a ella.

A manera de dejar precisados con mayor claridad estos -- sistemas, creemos conveniente citar las características que menciona el Doctor Ignacio Burgoa de los dos sistemas en cuestión:

SISTEMA POLITICO

"1.- La preservación de la Ley Fundamental se encomienda, bien a un órgano distinto de aquellos en quienes se depositan los tres poderes del Estado, o bien se confía a alguno de éstos;

2.- La petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a un grupo de funcionarios públicos, en el sentido de que el --

órgano de control declare la oposición de un acto de autoridad o a una ley con la Constitución;

3.- Ante el órgano de control no se ventila -- ningún procedimiento contencioso (juicio o proceso) ante al órgano peticionario y aquél a -- quien se atribuye el acto o la ley atacados;

4.- Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos erga omnes o absolutos".

SISTEMA JURISDICCIONAL

"1.- La protección constitucional se confiere a un órgano judicial con facultades expresas para impartirla, o se ejerce por las autoridades judiciales en observancia del principio de supremacía de la ley Fundamental;

2.- La petición de inconstitucionalidad incumbe a cualquier gobernado que mediante una ley o acto de autoridad stricto sensu sufre un -- agravio en su esfera jurídica;

3.- Ante el órgano judicial de control se sustancia un procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el sujeto específico agraviado y el órgano de autoridad de quien proviene el acto (lato sensu) que se impugne, o bien dentro de los procedimientos judiciales comunes, la autoridad ante la que se ventilan, prescinde de la aplicación u observancia de la ley o acto stricto-sensu que se haya atacado por inconstitucionalidad por el agraviado;

4.- Las decisiones que en uno y otro caso de -- los apuntados anteriormente emite el órgano de control, sólo tienen efectos en relación con el sujeto peticionario en particular, sin extenderse fuera del caso concreto en relación con el -- cual se haya suscitado la cuestión de inconstitucionalidad"⁷.

c) Auto-Control de la Constitucionalidad.

Dentro de los sistemas de control jurisdiccional por vía de excepción, encontramos lo que se ha denominado el auto-control-constitucional. En México, destacados tratadistas se han avocado -- al estudio de si opera o no dicho medio de control. En efecto, el artículo 133 del Pacto Federal dispone:"..Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar -- de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados"; de lo que nace la duda de si las -- cuestiones de inconstitucionalidad de leyes sólo compete al Poder-Judicial Federal, o podrán ser atacadas por las autoridades del -- fuero común en mérito a lo previsto en dicho precepto.

Consideramos altamente valedera la opinión que al respec-- to. emite el Maestro Ignacio Burgoa⁸, al afirmar que debemos distin-- guir, antes que nada, entre la obligación que tiene la autoridad -- para preferir, en cuanto a su aplicación, a las disposiciones de -- la Constitución sobre las leyes secundarias, y la facultad de de-- clarar éstas inconstitucionales. En el primer caso, la autoridad -- al optar por la norma constitucional, y no por la que contraría a -- la Constitución, realmente no declara a ésta inconstitucional, si-- no que por un acto de voluntad selectivo, decide aplicar el precep

7.- Burgoa O, Ignacio. Op. Cit. págs. 159 a 160.

8.- Ibid. pág. 162.

to de la Constitución, y no aquel de carácter secundario que está en oposición a la misma; en cuanto al segundo caso, la autoridad no sólo no aplica la ley secundaria que contradice a la Ley Fundamental, sino que la declara inconstitucional, facultad ésta que sólo compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto que es el órgano máximo de interpretación de la Constitución.

Es así como los jueces locales, al interpretar estrictamente el artículo 133 constitucional, hacen una declaración tácita de constitucionalidad o inconstitucionalidad, pues, aunque no tienen facultades para ello, dejan implícita la incongruencia, según su criterio, que existe entre la norma constitucional y la secundaria. Sin que lo anterior obste para dejar claramente especificado que, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución Federal, incumbe a los Tribunales de la Federación, mediante el juicio de amparo, declarar jurisdiccionalmente si una ley es contraria o no al Pacto Federal.

Finalmente, creemos de importancia capital para todos los estudiosos del derecho, el dato histórico que nos proporciona Ignacio Burgoa a propósito de este tema: El artículo 133 de la Constitución, fue transcrito del artículo 6º de la Constitución Norteamericana que dispone: "Esta Constitución, las leyes de la Federación que en virtud de ella se sancionen y todos los tratados celebrados o -- que se celebren por la autoridad de los Estados Unidos, serán la -- ley suprema de la tierra. Los jueces de cada Estado estarán sujetos a ella sin que obsten las constituciones ó leyes de los Estados" -- por lo que el citado jurista refiere: "Es lógico suponer, por ende, -- que tanto los Constituyentes de 1857 como los de 1917 hayan trasladado a nuestro régimen constitucional el precepto transcrito de la Constitución americana, sin haberse dado cuenta de que la obliga--- ción judicial en él consignada significa la base misma del sistema de preservación constitucional que opera en los Estados Unidos y -- que no tenía razón de ser, por otra parte, en el régimen jurídico -- de México, en el que se encomendó la tutela de la Constitución a -- los Tribunales Federales y a través de un proceso autónomo y propio

como es el juicio de amparo, en esencia diferente de los juicios -- del orden común"⁹.

Podemos citar otros sistemas de control constitucional que son sustentados tanto por autores nacionales como extranjeros, sin embargo, consideramos suficientes, y sobre todo los más importantes a los que nos referimos brevemente con anterioridad, puesto que con aquellos que, de alguna manera, prescindiendo de su naturaleza intrínseca, tienen atribuciones para anular leyes o actos de autoridad, contrarios a la Constitución.

IV.- Nuestra Tradición Jurídica y el Auténtico Control de Constitucionalidad.

Principalmente existen dos corrientes que, basándose ambas en el control de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 -- constitucionales, difieren una de la otra en el sentido de si a través de este control de legalidad el juicio de amparo es un auténtico sistema de control constitucional, o si por el contrario, so pretexto de los artículos antes citados, sólo se limita a defender en forma secundaria la Constitución en mérito a que se alega la indebida aplicación de una ley ordinaria.

Ignacio Burgoa es el más enconado defensor del primer criterio, declarándose en favor del control de legalidad a través del amparo, pues afirma que el control de legalidad no ha desnaturalizado nuestra institución, como lo alegan las críticas, sino que tal fenómeno se debe interpretar como una evolución o perfeccionamiento de la teleología misma del juicio de amparo. Así, el amparo además de ser un recurso constitucional lato sensu, también es un recurso-

9.- Burgoa O., Ignacio. Op. cit. pág. 165.

de legalidad que protege tanto a la Constitución en general, como a la legislación ordinaria; agregando que el control de legalidad ha sido asumido por el artículo 107 constitucional, así como por los artículos 14 y 16 constitucionales, mismos que elevaron el principio de legalidad a categoría de garantía constitucional. De tal manera, el amparo no sólo tutela el régimen constitucional en los casos que prevé el artículo 103 de nuestra Ley Fundamental, sino que es su objeto el preservar a la vez los ordenamientos legales secundarios. El mismo autor considera que si nuestra Constitución puede violarse por leyes ordinarias, por actos de cualquier autoridad o sentencias judiciales, siendo objetivo del juicio de amparo mantener el orden constitucional, resulta indudable que proceda contra cualquier acto de autoridad lato sensu, y agrega: "Gracias a su objetivo genérico, el amparo equivale al habeas corpus del derecho anglosajón; el recurso de exceso de poder francés; a los recursos de inconstitucionalidad de leyes imperantes en algunos países; a los diferentes 'writs' norteamericanos; a la casación; en una palabra, a cualquier medio jurídico de que pueda valerse el gobernado para imponer a su favor el respeto al orden constitucional. Es tan amplio el objeto tutelar del amparo, que nos atrevemos a afirmar que no existe la menor duda de que sería muy difícil inventar un recurso defensivo de la constitucionalidad que no estuviera de antemano comprendido en nuestra maravillosa institución"¹⁰.

Por el contrario, el Maestro Felipe Tena Ramírez, entre otros, sostiene que los amparos que se entablan diariamente ante los tribunales federales, la mayoría versa respecto a la inexacta aplicación de alguna ley, por ende, en estos casos, no existe materia constitucional. Es así como, afirma este autor, se ha hecho descender a la Corte de intérprete de la Constitución a intérprete del derecho común. Manifiesta, por otra parte, que los artículos 14 y 16 constitucionales son el pretexto para hacer entrar en el amparo las violaciones a las leyes secundarias, pues al particular no le interesa la controversia competencial entre un Estado y la Federación en materia tributaria si de todas maneras va a pagar el im-

10.- Burgoa O., Ignacio. Op. cit. pág. 151.

puesto, tampoco le interesa si una ley fue expedida por el Congreso o el Presidente; por ello, el gobernado sólo alega violación constitucional en cuanto ve afectado su patrimonio, pero la violación en sí a la Constitución, poco le importa.

Es indudable que ambas corrientes aducen significativas razones para apoyar su respectivo criterio, sin embargo, nos inclinamos por la primera en cuanto que, como afirma su máximo sustentante, contempla una tutela mucho más amplia que si se encomendara a los tribunales federales sólo el interpretar los preceptos constitucionales, ya que mediante el control de legalidad se da cabida a -- que el Poder Judicial Federal se convierta en revisor de los actos de todas las autoridades judiciales que no se haya ajustado a las leyes aplicadas; así, si le dieramos a la Suprema Corte la facultad de interpretar únicamente la Constitución, se restringiría la teleología del juicio de amparo, puesto que su cometido radica no sólo en cuidar que no se contravenga el articulado de nuestra Ley Fundamental, sino que, a través de la amplia gama de leyes ordinarias -- que ella misma crea, se preserve el orden constitucional; nótese -- que por ello antes de acudir al juicio de amparo, deben agotarse -- los recursos ordinarios existentes (principio de definitividad), y cuando el gobernado considera que aún así se comete un agravio en su perjuicio, acude al amparo buscando se aplique correctamente la ley secundaria, y en su caso, ésta sea declarada inconstitucional. Concluyendo, es cierto que el amparo se ha convertido en un mero recurso de legalidad, que ya no tiende (no por que no lo contemple) a preservar la Constitución sino las leyes secundarias contra cualquier sentencia judicial por indebida aplicación de la ley; pero -- también es cierto que nuestro juicio de amparo ha refundido en un solo procedimiento, todos los medios específicos de que dispone el gobernado para defenderse de cualquier acto de autoridad, no por -- que la institución se haya desnaturalizado protegiendo sólo al individuo como tal, sino porque el poder público es el que más tiende -- al rompimiento del orden constitucional. Cabe hacer notar que cuando dicho orden es transgredido por el particular, se tipifica como delito y se sanciona por la autoridad competente.

V.- El Amparo como Juicio o como Recurso.

Se discute si el amparo tiene las características de un verdadero juicio, o si por el contrario es solamente un recurso --- stricto sensu; consideramos que nuestra institución cuenta con am-- bas formas.

En efecto, habremos de hablar que el juicio de amparo re-- viste el carácter de recurso cuando fundado en los artículos 14 y - 16 constitucionales, lo que persigue es el que se revise en una nue va instancia la actuación precedente. Esto se explica cuando una -- persona es condenada en un juicio y acude en segunda o tercera ins-- tancia ante tribunales superiores con la finalidad de que éstos re-- visen la resolución impugnada. El objeto del recurso consiste prin-- mordialmente en revisar la resolución, ya sea confirmando, revocan-- do o modificando la misma. Como recurso, implica revisar el acto re clamado, volver a considerarlo respecto a su procedencia y pertinencia legales, pretendiendo, por ende, establecer si el acto autorita rio que le da nacimiento se ajusta a la ley que lo rige; consecuen-- temente, cuando el recurso tiene por objeto la revisión en los ca-- sos apuntados, implica un control de legalidad.

Por otra parte, el amparo radica esencialmente, no en vol ver a considerar el acto reclamado, sino en estimar si engendra una violación al orden constitucional; tampoco pretende decidir respec-- to a las pretensiones de los sujetos del procedimiento en el cual -- surge, sino que trata de reparar la violación que se cometió en per juicio del gobernado y del orden constitucional. El entablamiento -- del juicio de amparo no provoca una nueva instancia, mas bien da pa so a un proceso sui generis en el que no se reemplaza a la autori-- dad responsable, sino que la juzga en razón de su actuación incons-- titucional, calificándola conforme a la Ley Fundamental. Las rela-- ciones jurídico-procesales en el amparo son diferentes a las del -- recurso, pues en aquél el demandado va a ser la autoridad responsa-- ble, la cual tendrá la obligación y derecho de contestar la demanda ofrecer pruebas, alegar, etc.

VI.- La Extensión Protectora del Juicio de Amparo.

Generalmente se ha entendido, incluso por la jurisprudencia de la Suprema Corte, que el juicio de amparo sólo procede en los casos previstos en el artículo 103 constitucional, es decir, cuando se afecta en perjuicio del particular alguna de las garantías individuales previstas en los primeros veintinueve artículos de nuestra Constitución.

Sin embargo, el concepto de garantías individuales no debe tomarse en un sentido limitativo, por el contrario, debe dársele uno extensivo ya que no por el hecho de que se relacione a los primeros veintinueve artículos de nuestra Ley Suprema con las garantías individuales, esto quiera decir que los posteriores quedan excluidos del citado concepto; al contrario, diferimos de tal idea desde el momento en que el artículo 1º de la Constitución hace la declaración respecto a que todo individuo gozará de las garantías que otorgue la misma. Ejemplo de ello es que no se pueden desvincular el artículo 123, que no está dentro de los primeros veintinueve del 4º y 5º que se refieren a la prestación de servicios.

Ahora bien, el concepto "autoridad competente" que especifica el artículo 16 constitucional, viene a darle al amparo una extensión protectora en forma considerable. Efectivamente, la competencia a que alude el artículo 16 es, y debe ser, netamente constitucional; es decir, "autoridad competente" será aquella que conforme a nuestra Ley Suprema esté facultada para llevar a cabo determinado acto o expedir tal o cual ley. Así, cuando el precepto en cita estipula que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento", se refiere a que la autoridad que emita algún acto de molestia, tenga la facultad conferida expresamente por la Constitución; en tal virtud, cuando alguna autoridad ejecuta u ordena un acto, produciendo las consecuencias a que se refiere el artículo 16, fuera de su competencia constitucional, es notorio que se origi

na un agravio personal y es dable entablar el juicio de amparo, -- toda vez que no sólo se viola el numeral 16, sino también los artículos que le dan competencia a la autoridad emisora (71, 73, 74 y 79 por lo que respecta al Poder Legislativo, 89 al Poder Ejecutivo y 104, 105, 103 y 106 del Poder Judicial), de lo cual podemos inferir que no solamente se protege al citado artículo 16, sino tam---bién a los que contravino la autoridad responsable por no haberse---ceñido a la competencia que le marcan, o extralimitarse de la que---le conceden.

Reconocemos que se pueden esgrimir un sinnúmero de argu---mentos en favor de la extensión protectora del juicio de amparo, -- sin embargo, como referencia pronta y fácil del tema, sólo citamos los razonamientos anteriores, en mérito al fin que se persiguen en este trabajo. No obstante lo cual, reiteramos nuestra convicción -- de que el juicio de amparo no solo tutela las garantías previstas---en la llamada parte dogmática de nuestra Constitución, sino que da da la teleología misma de la institución controladora, protege to---dos aquellos derechos y bienes jurídicos de cualquier sujeto que -- se encuentre en posición de gobernado, sin importar su condición -- específica.

VII.-- Principios Fundamentales del Juicio de Amparo.

El juicio de amparo se sustenta en un conjunto de prin---cipios esenciales o fundamentales que lo caracterizan de otros sistemas de control constitucional, dándole, por ende, caracteristi---cas distintivas que implican una ventaja en relación con otros me---dios de preservación constitucional. Tales principios se encuen---tran incluidos en el artículo 107 del Pacto Federal.

a) Principio de la Iniciativa o Instancia de Parte.

La fracción I del artículo 107 constitucional establece:

"I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte --agraviada"; esto es, funcionará cuando exista la iniciativa del --afectado por un acto de autoridad en los casos que contempla el -- artículo 103 de la Constitución. El amparo no procede oficiosamente, ya que es menester que haya un interesado legítimo en provocar su actividad tuteladora, pues como lo manifiesta Juventino V. Castro¹¹: "debe entenderse que es un control de la constitucionalidad--provocado y no espontáneo". Este principio tiene una trascendencia fundamental en la vida del amparo, ya que evita la supremacía que--pudiera tener el Poder Judicial Federal sobre los otros dos pode--res, puesto que si oficiosamente examinará qué ley o acto deben --ser considerados opuestos a la Constitución, resulta lógico que --rompería con el equilibrio de poderes políticos, y aún más, lo pon--dría por encima de cualquier autoridad.

b) Principio de la Existencia del Agravio Personal y Directo.

Antes que nada, debemos precisar qué se entiende por ---agravio. Ahora bien, agravio es la causación de un daño o perjuicio a una persona en correlación con las garantías constitucionales de que goza; daño será todo menoscabo patrimonial o no patrimonial que afecta a un particular; y perjuicio es cualquier ofensa --en detrimento de la persona misma. A efecto de precisar debidamente la palabra perjuicio que tiene una connotación especial para el amparo, nos permitimos transcribir la siguiente jurisprudencia:

"PERJUICIO PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.- El concepto perjuicio, para los efectos del amparo, no debe tomarse en los términos de la ley civil, o sea, como la privación de cualquier ganancia lícita que pudiera haberse obtenido, o como menoscabo en el patrimonio, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona"¹².

11.- Castro, Juventino V. Garantías y Amparo. Ed. Porrúa. 5a ed. México, 1986. pág. 322.

12.- Tesis 196. Apéndice 1917-1985, Octava Parte, "Común al Pleno y a las Salas". pág. 319.

En razón de lo anterior, debe entenderse que el daño o perjuicio que se impugnan, debe ser producido por una autoridad, consistente a la vez en la violación de una garantía individual. Por ello, puede apreciarse, que el agravio tiene dos elementos: -- el material, que consiste en el daño o perjuicio motivado por el acto de autoridad; y el jurídico, que viene a ser la violación de una garantía, o invasión de competencias ya sea federal o local.

Asimismo, el agravio que comete una autoridad y que da origen al juicio de amparo, debe ser necesariamente personal, esto es, que recaiga en una persona determinada. Por tanto, cuando los daños o perjuicios concretados en el agravio no afecten a una persona especificada, no procede el juicio de garantías. Aunado a lo anterior, el agravio además de personal debe ser directo, es decir que su realización sea presente, pasada o inminente, puesto que -- cuando las posibilidades son futuras, lejanas o inciertas, no se reputarán como parte del agravio para hacer posible la procedencia del juicio de amparo.

c) Principio de la Prosecución Judicial del Amparo.

Este principio radica esencialmente en que el artículo 107 del Pacto Federal establece que el juicio de amparo se tramite por medio de procedimientos y formas del orden jurídico. Esto quiere decir que el citado precepto de nuestra Constitución prevé la substanciación del juicio de amparo como un verdadero proceso judicial, en el que se observen las formas jurídicas procesales como la demanda, contestación, audiencia de pruebas, alegatos y sentencia; suscitando a la vez un debate o controversia entre las partes (quejoso y autoridad responsable, principalmente), en el que cada uno exponga y defienda sus pretensiones.

Al respecto opina Ignacio Burgoa que al tramitarse el juicio de amparo ante los tribunales federales y adoptando un pro-

cedimiento judicial, en el que se observen las formas básicas procesales, la acción de amparo que hace valer el quejoso contra la autoridad responsable, no implica un ataque a su actividad integral, sino sólo al que produce el agravio, por lo que la autoridad no sufre menoscabo en su reputación¹³.

d) Principio de la Relatividad de las Sentencias de Amparo.

Si las sentencias que se dictan en el juicio de amparo fueran erga omnes, es decir, tuvieran efectos de declarar una ley inconstitucional en forma absoluta, resulta lógico que ello traería como consecuencia la derogación o abrogación de dicha norma; independientemente de lo cual, el órgano jurisdiccional, en nuestro régimen el Poder Judicial Federal, asumiría el papel de legislador, trayendo como consecuencia el desequilibrio entre los poderes del Estado. Es por eso que el principio de la relatividad de las sentencias de amparo, consiste primordialmente en la idea plasmada en la famosa fórmula Otero que dispone: "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare"¹⁴. Es indudable que este principio está estrechamente relacionado con el de iniciativa del agraviado, pues al reclamar éste la violación de alguna de sus garantías como gobernado, sólo a él protegerá la sentencia que se dicte. Así, estos dos principios vienen a conformar la potestad con que cuenta el Poder Judicial Federal para declarar la inconstitucionalidad de una ley en el caso concreto, por ende, únicamente al quejoso se le relevará de cumplir con la ley reclamada, la cual seguirá teniendo su fuerza normativa frente a los que no la hayan impugnado.

13.- Burgoa O., Ignacio. Op. cit. págs. 274 a 275.

14.- Ibid. pág. 275.

e) Principio de Definitividad del Juicio de Amparo.

Este principio lo encontramos consagrado en las fracciones III y IV del artículo 107 de la Constitución vigente y, en su tesis, se refiere a la obligación que tiene el quejoso en agotar, - previo al juicio de amparo, aquellos recursos ordinarios que prevengan las leyes de donde emana el acto reclamado, y por virtud de los cuales pueda ser modificado, revocado o nulificado dicho acto. De tal suerte que, generalmente, cuando no es agotado el recurso o los recursos ordinarios establecidos en la ley, se actualiza la -- causal de improcedencia a que se refieren las fracciones XIII y XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, debiendo sobreseerse el juicio sin necesidad de entrar al estudio de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado (fracción III del artículo 74 de la propia ley).

Ahora bien, no obstante lo anterior, existen excepciones a dicho principio, tal es el caso, verbigracia, cuando los actos - reclamados consisten en alguno de los prohibidos por el artículo - 22 constitucional, caso en el cual, el quejoso puede acudir al amparo sin necesidad de agotar ningún recurso ordinario previo.

Por otra parte, en materia penal no opera el principio - de definitividad en los siguientes casos: I.- Cuando se trate de - impugnar en vía constitucional el auto de formal prisión, no es necesario agotar ningún recurso previo, siempre y cuando el quejoso - no haya apelado dicho auto conforme a la ley adjetiva penal, pues, de haberlo hecho, el amparo resulta improcedente, y II.- Es inoperante el principio en cuestión cuando mediante el acto reclamado - se violen las garantías consagradas en los artículos 16, 19 y 20 - del Pacto Federal.

En materia civil y procesal laboral la excepción más --- trascendente, sino es que la única, se presenta cuando el quejoso - no ha sido emplazado conforme a la ley en un procedimiento dado, - por ende, el citado quejoso no tendrá la obligación de agotar, an-

tes de acudir al amparo, recurso ordinario alguno; en la inteligencia de que la excepción operará, cuando el agraviado haya quedado en incompleto estado de indefensión, ya que si tuvo oportunidad de apersonarse en el juicio respectivo e interponer algún recurso en contra del ilegal emplazamiento, no será procedente el amparo.

En cuanto a las excepciones al principio de definitividad en materia administrativa, es indudable que la jurisprudencia ha introducido varias excepciones al mismo; sin embargo, en mérito a que resultaría prolijo mencionarlas, sólo aludiremos las que prescribe el artículo 107 constitucional en sus fracciones IV y VII. La primera de ellas dispone: "IV.- En materia administrativa - el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establece exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión"; es decir, - que el quejoso no está obligado a agotar el recurso que establezca la ley, si al interponerlo, se le exigen mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo para suspender el acto que se impugne, siempre que la naturaleza de dicho acto permita sea suspendible. Finalmente, la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo establece: "El juicio de Amparo es improcedente... contra las resoluciones judiciales respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aún cuando la parte agraviada no lo hubiera hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 constitucional dispone para los terceros extraños"; esto es, que cuando el acto reclamado afecte a terceros extraños al procedimiento, éstos pueden interponer el juicio de amparo sin agotar previamente algún medio ordinario de impugnación.

f) Principio de Estricto Derecho.

Los órganos de control ---jueces de Distrito, Tribunales

Colegiados y Suprema Corte-- están obligados a dictar sus resoluciones que versen en cuestiones de constitucionalidad, analizando únicamente los aspectos de posible inconstitucionalidad del acto reclamado que el quejoso esgrima a título de conceptos de violación, sin que el juzgador federal formule --de motu proprio-- alguna consideración de contravención a la Constitución que no se trate en la demanda de garantías, es ahí donde encontramos el principio de estricto derecho, pues, a diferencia de los anteriores, este no rige la procedencia del amparo, sino que establece una norma de conducta al órgano de control.

Sin embargo, el principio de estricto derecho no es aplicable de manera absoluta en el juicio de amparo, ya que conforme a los párrafos segundo y tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, los tribunales federales tienen la facultad de suplir la queja deficiente, colmando las omisiones en que haya incurrido el agraviado en la parte impugnativa de los actos reclamados; por ende, la potestad que tienen los tribunales de la Federación de no acatar el principio de estricto derecho, constituye una salvedad al mismo. Asimismo, el juzgador de amparo no sólo tiene la facultad de colmar las omisiones, sino también de sustituir al quejoso en la estimación jurídica de los actos reclamados desde el punto de vista constitucional, esto es, hacer valer oficiosamente cualquier aspecto inconstitucional de los actos impugnados.

Es de suma importancia hacer notar, independientemente de su obviedad, que la suplencia de la queja no opera cuando el amparo resulta improcedente, puesto que si la finalidad de suplir la queja deficiente implica, necesariamente, conceder el amparo al quejoso, al actualizarse alguna causal de improcedencia y, por tanto, no abordarse cuestiones de constitucionalidad, es inoperante suplir la deficiencia de la queja; consecuentemente, el tribunal federal no está facultado para salvar causal de improcedencia alguna, so pretexto de suplir la queja deficiente.

A groso modo concluiremos que en los amparos en materia -

administrativa, sólo opera la suplencia cuando los actos reclamados se funden en leyes que hayan sido declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte, cuando el promovente del amparo sea menor de edad o incapacitado o cuando se advierta que ha habido en contra del --- quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa (art. 76 bis, fracciones I, V y VI de la Ley de Amparo).

En materia penal, los tribunales federales tienen la obligación de suplir la deficiencia de la queja, cuando se encuentra -- que ha habido contra el agraviado una violación manifiesta de la -- ley que lo ha dejado sin defensa, y además, cuando se le haya juz-- gado por una ley que no es exactamente aplicable al caso (arts. 107 constitucional, fracción II, y 76 bis de la Ley de Amparo). Por tan-- to, en esta materia no se observa el principio de estricto derecho.

En cuanto a las controversias constitucionales que versen en materia agraria, el tribunal de amparo está obligado a suplir la queja deficiente cuando el quejoso sea un núcleo de población, un ejido, un comunero o ejidatario; por el contrario, cuando el promovente del juicio de garantías no pertenezca a uno de estos sujetos, sí se observará el principio de estricto derecho. El alcance de la suplencia en esta materia se extiende a las "exposiciones, comparecencias y alegatos", tanto en los casos en que los ya mencionados -- sujetos agrarios figuren como quejosos como en aquellos en que sean terceros perjudicados (art. 227 de la Ley de Amparo). Asimismo, el citado artículo contempla la obligación de suplir la queja deficien-- te en lo que se refiere a la interposición de recursos por dichos -- sujetos agrarios., es decir, los recursos de revisión, queja y re-- clamación. También, la extensión de la suplencia de la queja en favor de los sujetos quejosos citados es de mayor alcance que la que procede en otras materias, pues el tribunal federal está obligado a analizar actos distintos de los reclamados en la demanda desde el -- punto de vista de su inconstitucionalidad, cuando su existencia se deduzca de las pruebas aportadas o allegadas al juicio (art. 225 -- de la Ley de Amparo).

Por lo que se refiere a los juicios de amparo en materia laboral, el Órgano de control tiene la facultad de suplir la deficiencia de la queja, siempre que el quejoso sea el trabajador y se encuentre que ha habido, en su contra, una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

Finalmente, en mérito a que el principio de estricto derecho opera en amparos sobre materia civil, se prohíbe a los tribunales federales suplir la deficiencia de la queja. Sin embargo, -- las reformas a la fracción II del artículo 107 constitucional (de 27 de febrero de 1974) y la fracción V del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, consignan la suplencia de la deficiencia de la queja en los juicios de amparo promovidos "en favor de los menores de edad o incapaces". Por lo que consideramos es aplicable dicha suplencia en materia civil, corroborando tal criterio la tesis bajo el rubro: "MENORES E INCAPACES, SUPLENCIA DE LA QUEJA TRATANDOSE DE SUS ALCANCES A TODA CLASE DE JUICIO DE AMPARO Y NO SOLAMENTE CON RESPECTO A DERECHOS DE FAMILIA".

C A P I T U L O 4

ESTADO Y AUTORIDAD.

- I.- Origen y Justificación del Estado.
- II.- Bien Común y la Persona Humana.
- III.- La Autoridad y el Poder Público.
- IV.- Funciones del Poder Público.
- V.- Concepto de Autoridad.
- VI.- Nivel Competencial de la Autoridad.
- VII.- Organos de la Administración.

I.- Origen y Justificación del Estado.

Debemos reconocer que el hablar tanto del origen como de la justificación del Estado, son temas que entrañan necesariamente un estudio profundo por parte de las diversas disciplinas del saber humano, tales como la sociología, la historia, la filosofía, etc; sin embargo, para efectos de nuestro trabajo, consideramos suficiente el tratar establecer de una manera por demás somera, desde el punto de vista jurídico, aquellas razones por las cuales se formó el Estado, así como darle una justificación un poco o un mucho valedera a la creación del mismo.

Aristóteles definió al ser humano como un zoon politikon esto es, un ser esencialmente sociable. La vida del hombre es y será siempre un constante contacto con los demás individuos miembros del grupo social en que se desenvuelve; es más, no es posible forjar siquiera su existencia fuera de la convivencia con sus semejantes, pues por naturaleza, la persona tiende a la vida social y a la comunicación, y a causa de las necesidades y de las indigencias de la naturaleza humana, un ser humano tiene la necesidad de los que lo rodean para el desarrollo de su vida material, intelectual y moral.

Ahora bien, si el hombre necesita de sus semejantes para satisfacer sus necesidades individuales, y éstas las logra a través de una vida de relación como algo derivado de sus cualidades intrínsecas de persona humana, para que esa convivencia marche de manera armónica, resulta completamente necesario que los individuos conformen grupos sociales que les permitan alcanzar los fines antes citados, es decir, para que la vida común sea posible y pueda desarrollarse por un sendero de orden, evitando así un caos en la sociedad, es indispensable que exista una regulación que normee las relaciones humanas; en una palabra, es necesario que exista un Derecho, el cual tendrá como finalidad esencial regular, como se dijo anteriormente, las variadas relaciones que se dan en el seno de la convivencia humana. Es orden jurídico es indispensable para-

la existencia, subsistencia y dinámica de un grupo social en todos sus aspectos. La vida social no podría desarrollarse sin el derecho que implanta el orden normativo. Dicha normatividad es susceptible de acoger dentro de la substancialidad de sus normas, principios o tendencias de diversas disciplinas ya culturales, técnicas o científicas; esto es, debe contemplar en sus prescripciones fundamentales las transformaciones políticas, culturales, económicas y sociales que se den en el ámbito del dinamismo de los grupos sociales; ello con el objeto de que la normatividad jurídica respectiva tenga vigencia, respetabilidad y operatividad entre quienes se imparte.

Es así como en base a la necesidad que tiene el ser humano de relacionarse con sus congéneres, para poder lograr sus fines y desarrollarse armónicamente, resulta indispensable que ceda parte de sí para conformar un grupo social, que generalmente se caracterizará por tener cierto grado de afinidades comunes, contando a la vez con una regulación jurídica normativa que le permita la convivencia justa y equitativa entre los individuos que conformen el citado grupo social. Es ahí donde, a criterio nuestro, se origina y justifica el Estado, siempre que éste tienda a la superación misma de la humanidad en todos sus aspectos.

II.- Bien Común y la Persona Humana.

El bien común puede observarse desde dos puntos de vista: el particular y el colectivo o de grupo.

Respecto al primero, hemos visto con anterioridad que el individuo tiene necesidades de todo tipo, y que para satisfacerlas, generalmente se encuentra en la necesidad de relacionarse y convivir con las demás personas que lo rodean; pero para que esto se dé, es indispensable el establecimiento de ciertas normas de conducta -

con el fin de desenvolverse armónicamente, normas de las que estará encargado de aplicarlas el grupo social que al efecto se conforma, el Estado; no obstante, el Derecho (normatividad) a través del Estado, deberá garantizar la libertad del individuo como factor -- esencial de la personalidad del hombre. Por tanto, para que podamos hablar del bien común personal, es innegable que el orden jurídico de un Estado debe permitir y tolerar al gobernado el desempeño de su potestad libertaria a través de las diversas manifestaciones que se consideran como medios indispensables para obtener la felicidad personal: libertad de expresión del pensamiento, de reunión, de asociación, de trabajo, de comercio, etc. Sin embargo, -- siendo el derecho el regulador de las relaciones sociales, forzosa mente limita la actividad de los sujetos de dicho vínculo, ello -- con el fin de mantener un orden y evitar que la sociedad degeneren en el caos. Consecuentemente, el régimen jurídico que tenga como aspiración realizar el bien común, consignando la permisión de un mínimo de actividad individual, también tendrá que establecer límites o prohibiciones al ejercicio absoluto de ésta, manteniendo así el orden en la sociedad y preservando los intereses de la misma.

Por otra parte, además del orden jurídico individual, -- existen ámbitos sociales formados por los intereses de la colectividad, por lo que el hombre no sólo debe desempeñar su actividad -- enfocándola hacia el logro de su felicidad personal, sino dirigiendo la al desempeño de funciones sociales, puesto que, como miembro de la sociedad, se le impone el deber de actuar en beneficio de la -- comunidad bajo determinados aspectos, en la inteligencia de que -- tal imposición no podrá rebasar el mínimo de potestad libertaria -- como factor esencial para la obtención del bienestar individual. -- Al respecto Ignacio Burgoa manifiesta: "Así, frente al individuo, -- el Bien Común se revela como el reconocimiento o permisión de las prerrogativas esenciales del sujeto, indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad humana, a la par que como la prohibición o limitación de la actividad individual respecto de los actos que perjudiquen a la sociedad o a otros sujetos de la convivencia humana, imponiendo al gobernado determinadas obligaciones cuyo

cumplimiento redunde en beneficio social. Por otra parte, frente a los intereses colectivos, el Bien Común debe autorizar la intervención del poder público en las relaciones sociales para preservar los intereses de la comunidad o de los grupos desvalidos, con tendencia a procurar una igualdad real, al menos en la esfera económica¹. De tal manera que, como aseveramos anteriormente, el bien común no consiste exclusivamente en que el individuo obtenga su fe licidad personal como miembro de la sociedad, ni en la protección de los intereses del grupo social, sino que es necesario que exista un equilibrio entre los deseos del ser humano como gobernado y las exigencias que le imponga el Estado.

III.- La Autoridad y el Poder Público.

Debemos considerar que el Estado es una estructura social que alberga dentro de sí otro tipo de grupos sociales inferiores como la familia, las sociedades civiles y mercantiles, los sin dicados, atc. Por tanto, en el Estado participan también tanto gobernados como gobernantes en forma activa, puesto que el Estado surge de la actividad de los seres humanos que se encuentran en su base, de los hombres agrupados políticamente. Todos colaboran en el plano de su respectiva actividad, la cual debe ser coordinada por el Estado a fin de que no sea desviada y tenga posibilidad de conseguir el objetivo al cual debe orientarse. Así, todos los ind viduos que forman el elemento humano del Estado, deben concurrir para realizar la tarea indispensable común, dirigida ésta a conseguir la satisfacción de las necesidades propias individuales y, por ende, el bien común.

No obstante lo anterior, el Estado no podría existir, -- ni alcanzar sus objetivos sin la existencia en él de un poder, esto es, de la autoridad. Para que el Estado cumpla con su tarea -- coordinadora, imponiendo obligatoriamente sus decisiones, necesita

1.- Burgoa O., Ignacio. "Las Garantías Individuales". pág. 46.

un poder; la realización del bien común colectivo necesita de una - autoridad. Entonces, tenemos la existencia de una división de trabajo entre dos grupos: uno determinará cuáles son las necesidades y - exigencias del bien común colectivo, cuál debe ser su contenido, y - después de esto decidirá e impondrá su autoridad con el fin de realizarlo; el otro grupo llevará a cabo las actividades correspondientes a su libertad, regulada ésta por el orden y las directrices que le fueron señaladas. Esta es la distinción entre gobernantes y gobernados. Por ello, el Estado debe contar con autoridad y poder para imponer una cierta conducta, con el objeto de no caer en la anarquía, y en la imposibilidad de conseguir el bien común colectivo. No se llega al orden por vía de dispersión y de desorden.

Es lógico, entonces, que la autoridad llamada a mandar -- tenga el poder de obligar a la obediencia de sus órdenes, puesto -- que una orden que no pueda imponerse es una orden dada en el vacío. Ese poder, cuando es legítimo y se dirige a la obtención del bien - común colectivo, adquiere la jerarquía moral de autoridad. Tratando se del Estado (poder público), la situación ideal es que éste se encuentre siempre revestido de la cualidad jerárquica de autoridad, - disponiendo, además, de la suficiente fuerza material o poder en el sentido estricto para hacer respetar sus decisiones como autoridad.

IV.- Funciones del Poder Público.

Actualmente el Estado es una persona jurídica, asume la - condición de titular de facultades, atribuciones, derechos y obligaciones propios, frente a los otros sujetos que lo forman y los cuales dependen del mismo Estado.

Antes de mencionar las funciones del Estado o poder público, debemos aludir, aunque sea en forma sumaria, a la división de - poderes como principio básico de la organización de los Estados ---

constitucionales modernos, llamada también división de funciones.

La separación de las funciones del Estado, según la teoría clásica de Montesquieu, implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos independientes unos de otros, cada uno de ellos constituido de forma tal que los elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de poderes. Tal separación impone la distribución de funciones diferentes en cada uno de los poderes; de tal manera, que el Poder Legislativo tenga exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función jurisdiccional; y el Poder Ejecutivo, la administrativa.

Los tratadistas contemporáneos señalan que no es tan drástica la separación de poderes, puesto que si hubiera una autonomía o división de poderes, el Estado no podría actuar. Si un poder fuera autónomo respecto de otro, se daría el problema de determinar si los poderes son soberanos, o si el soberano es el Estado, la Constitución, el Constituyente o el pueblo, y cada poder podría oponerse a los actos de los otros, es decir, no podemos imaginar que el Poder Legislativo se oponga sistemáticamente a los actos del Ejecutivo, o que el Poder Judicial al Legislativo y al Ejecutivo.

Al respecto estamos de acuerdo con el Dr. Miguel Acosta Romero cuando afirma: "Que exista una verdadera autonomía entre los poderes, consideramos que nunca ha sucedido y, en este aspecto, no podemos aceptar la teoría de Montesquieu, sino más considerar que se trata de una cooperación, una coordinación, entre los poderes formando una unidad que es el gobierno del Estado, y los tres se coordinan para el ejercicio de la actividad de ese Estado"².

2.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. Sa ed. México, 1983. pág. 51.

Todo Estado, independientemente de su régimen, sin tomar en cuenta su forma de gobierno, tiene la obligación de realizar -- funciones. Tiene que haber determinadas manifestaciones de actividad indispensables, pues si faltan o desaparecen éstas, se destruye la vida misma del Estado, ya que a través de esas funciones y actividades, es como el organismo político (Estado) puede llegar a realizar los fines que lo originan y justifican.

Como vimos anteriormente, las funciones primordiales e inmediatas que tiene que desarrollar el Estado son tres:

- a) Función Legislativa.
- b) Función Administrativa.
- c) Función Judicial o Jurisdiccional.

a) En toda organización estatal se da la necesidad de que -- exista una actividad encaminada a formular las normas generales, -- las que en primer lugar deben estructurar al Estado y, en segundo -- término, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las de éstos entre sí. Esto es, en todo Estado debe existir -- una función legislativa.

En nuestro país este poder está integrado por un Congreso -- Federal dividido en dos Cámaras (art. 50), la de Diputados, que -- representa a la población ciudadana (arts. 51, 52, 53, 54 y 55), -- y la de Senadores, que representa a las entidades federativas, -- incluido el Distrito Federal (arts. 56, 57 y 58 de la Constitución -- Federal).

b) Una segunda función del Estado radica en actuar satisfi--- -- ciendo las necesidades de los ciudadanos, fomentando el bienestar -- y progreso de la colectividad que le compone. Esta es la función -- administrativa, entendiéndose como tal la función gubernamental o -- de alta dirección del Estado³.

3.- Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Ed. Porrúa. 19a edición. México, 1984. pág. 384.

Tal función administrativa se deposita, en México, en el Poder Ejecutivo Federal, pues el artículo 80 de nuestra Constitución dispone: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'".

Asimismo, el Presidente de la República es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (arts. 90 y 92 constitucionales); por la Procuraduría General de la República (art. 102); por el Jefe -- del Departamento del Distrito Federal (art. 73, fracción VI), así como por los Organismos Descentralizados, Empresas de Estado y Fideicomisos Públicos (arts. 90 y 93).

c) Además, el Estado debe tener una función jurisdiccional, encaminada a tutelar el orden jurídico definiendo la norma precisa que se ha de aplicar en el caso concreto; esto es, dirigida a obtener en los casos concretos la declaración del derecho, así como la observancia de la norma jurídica pre-constituida, mediante la resolución, con base en la misma, de las controversias que se susciten por conflictos de intereses, ya sea entre los particulares como entre éstos y el poder público; sentencias que, necesariamente, deberán tener el carácter de coactivas.

Conforme al artículo 94 de la Constitución, el Poder Judicial Federal se integra de la siguiente manera:

- 1.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, que funciona:
 - a) Como Tribunal en Pleno integrado por 21 Ministros.
 - b) Con cuatro Salas Numerarias (Civil, Penal, Administrativa y Laboral) integradas por cinco Ministros cada una.
 - c) Una Sala Supernumeraria integrada por cinco Ministros.
- 2.- Los Tribunales Colegiados de Circuito.

3.- Los Tribunales Unitarios de Circuito.

4.- Los Juzgados de Distrito.

V.- Concepto de Autoridad.

Es evidente que el Estado es una obra artificial de la sociedad, parte importante de la misma, construida para su servicio y para el del hombre, va unido a los términos de poder, imperio, soberanía, orden, función, atribución. Su idea se invoca y se expresa en varios actos de la vida, desde la Constitución hasta las resoluciones judiciales o administrativas; es una unidad soberana organizada de decisión y de acción, en la que convergen elementos formativos del Estado como la población y el territorio, con elementos de orden, de poder y de gobierno; es una dialéctica de ser y deber ser, de acto y de sentido, encarnado en una realidad social.

Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen a éste para su justificación, consagrándose, por ende, en su legislación.

Para poder llevar a cabo todas esas metas, propósitos o tendencias de carácter general, el Estado requiere de cierta "potestad" legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario, en uso de una facultad de imperio.

Según el Diccionario de la Lengua Española⁴, la palabra "autoridad" proviene del sustantivo latino "autoritas", "autoric-

4.- Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Madrid, 1970. 19a ed. pág. 145.

tatis" y tiene varias acepciones, a saber: a) carácter o representación de una persona por su empleo, mérito o nacimiento; b) potestad, facultad; c) potestad que en cada pueblo ha establecido - su Constitución para que le rija y gobierne, ya dictando leyes, - ya haciéndolas observar, ya administrando justicia; d) poder que tiene una persona sobre otra que le está subordinada, como el padre sobre los hijos, el tutor sobre el pupilo, el superior sobre los inferiores; e) persona revestida de algún poder, mando o magistratura; f) crédito y fe que, por su mérito y fama, se da a una persona o cosa en determinada materia; g) texto, expresión o conjunto de expresiones de un libro o escrito, que se citan o alegan en apoyo de lo que se dice; h) "autoridad de cosa juzgada": - se dice de lo que está ejecutoriada.

Desde luego que no todas, pero sí algunas de las acepciones que anteceden son útiles para caracterizar a la autoridad.

Así, para el Dr. Ignacio Burgoa en una primera acepción la palabra "autoridad" equivale a "poder, potestad o actividad -- que es susceptible de imponerse a algo, y, referida al Estado, como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que está investido, superior a todos los que en él existen o puedan existir, y que se despliega imperativamente - en tal forma, que a nada ni a nadie le es dable desobedecerlo o desacatarlo, en una palabra es el poder de imperio emanado de la soberanía, cuyo titular real es el pueblo. El concepto de "autoridad", pues, en atención a este primer sentido, constituye uno de los elementos que integran la naturaleza del Estado, garante de la eficacia y observancia del orden jurídico"... "En el terreno de estricto Derecho Público, por "autoridad" se entiende jurídicamente aquél órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre. Bajo este aspecto el concepto de "autoridad" ya no implica una determinada potestad, sino que se traduce en un órgano del Estado, constituido por una persona o funcionario o por una entidad moral o cuerpo colegiado, que despliega ---

ciertos actos, en ejercicio del poder de imperio, tal como se desprende de la concepción contenida en el artículo 41 constitucional. En ese sentido, podemos aseverar que es el Estado el que crea sus propias autoridades, mediante los diversos ordenamientos legislativos en los que se consigna su formación, organización y funcionamiento, encauzado por las bases y reglas que él mismo establece -- normativamente"⁵.

El maestro Burgoa, al afirmar que el concepto de autoridad revela la idea de órgano estatal, se está refiriendo a su rasgo general y extrínseco, ya que dentro del régimen jurídico de --- nuestra organización estatal, apunta, existen diversas entidades -- públicas, diversos cuerpos, que no son autoridades, en el correcto sentido de la palabra.

En razón de lo anterior, el concepto de autoridad, para los efectos del amparo, que es el que verdaderamente nos ocupa, lo abordaremos con más precisión y claridad en el capítulo inmediato posterior.

VI.- Nivel Competencial de la Autoridad.

La forma de gobierno del Estado Mexicano es la de una -- República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos (autónomos, según nuestra teoría constitucional), en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación (art. 40 constitucional). Por tanto, el gobierno de la Federación está constituido por los Poderes de la --- Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (las entidades federativas también cuentan con esta distribución).

5.- Burgoa O., Ignacio. "El Juicio de Amparo". pág. 187.

En nuestro régimen federal, existen tres niveles de competencia de los órganos de autoridad, a saber: a) federal; b) estatal; y, c) municipal.

a) Como vimos en el punto número IV de este capítulo, el gobierno federal se ejerce a través de los poderes federales, previstos en los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Constitución, y que son: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. Cada uno de ellos con sus respectivos órganos como quedó anteriormente precisado.

b) La competencia estatal, o de las entidades federativas, está prevista por los artículos 40, 41, 115 a 122 constitucionales, encontrando en dichas entidades federativas a los tres poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. El primero lo constituye el Congreso Local, integrado por diputados locales. El segundo, se deposita en el Gobernador, quien cuenta con diversos órganos administrativos que lo auxilian. Y el Judicial, compuesto por un Tribunal Superior de Justicia que puede contar con Salas Colegiadas o Unitarias y Juzgados de Primera Instancia, Menores, Civiles, Penales y Juzgados de Paz.

c) La competencia municipal está contemplada, esencialmente, en el artículo 115 constitucional; el gobierno municipal está a cargo del Ayuntamiento (presidente municipal, síndicos y regidores), siendo un cuerpo colegiado que realiza fundamentalmente funciones administrativas. Cabe destacar que la función judicial en el municipio prácticamente no existe, pues únicamente existen Juzgados municipales; y por lo que respecta a la función legislativa, la fracción II del citado artículo 115 de la Constitución sólo faculta al municipio para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

VII.- Organos de la Administración.

Desde el punto de vista de la división de competencias entre los órganos de la Administración, da lugar a la clasificación de ellos en razón de la naturaleza de las facultades que les son atribuidas, así tenemos que pueden separarse en dos categorías: unos que tienen el carácter de autoridades y otros que tienen el carácter de auxiliares.

Organos de Autoridad.

Nos encontramos frente a un órgano de autoridad, cuando la competencia otorgada a él implica la facultad de llevar a cabo actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares imponiendo a éstos sus determinaciones, esto es, cuando el citado órgano está investido de facultades de decisión y ejecución. Puede suceder, sin embargo, que el órgano que tiene el carácter de autoridad sólo tenga la facultad de decisión, y que la de ejecución se lleve a cabo por otro órgano diferente. Al respecto el maestro Gabino Fraga cita el siguiente ejemplo: "...dentro del régimen municipal existen dos órganos que son fundamentales: el Ayuntamiento y el Presidente Municipal. El Ayuntamiento es un órgano de decisión que toma sus resoluciones en la forma establecida por la ley, pero que directamente no las ejecuta. El Presidente Municipal es un órgano de ejecución a quien está encomendado llevar a efecto las decisiones tomadas por el Ayuntamiento"⁶.

Organos Auxiliares.

A diferencia de los anteriores, los órganos auxiliares carecen de facultades de decisión y ejecución, así como de la potestad de imponer sus determinaciones, ya que su actividad estriba

6.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. 20a ed. México, 1980. pág. 126.

en coadyuvar, en múltiples formas, con las autoridades, bien sea - preparando técnicamente el negocio que ante ellas se ventila, proporcionándoles su consulta, o bien prestándoles una colaboración - general, que no en todos los casos es obligatoria.

Al respecto Efraín Polo Bernal manifiesta: "Los órganos - auxiliares no toman decisiones ni ejecutan, sino que sólo opinan - acerca de asuntos que se someten a su consideración, sin que, como ya se dijo, tengan capacidad para decidir y resolver sobre ellos, - ni para ejecutar los acuerdos o mandamientos de quienes son auxi-- liares o simples particulares dentro de una relación jurídica de-- terminada"⁷.

7.- Polo Bernal, Efraín. Manual de Derecho Constitucional. Ed. Porrúa. 1ª ed. México, 1985. pág. 282.

C A P I T U L O 5

AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE
AMPARO.

I.- La Fracción I del Artículo 103 Constitucional.

II.- Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo.

III.- La Jurisprudencia y su Concepto de Autoridad,

En el capítulo precedente tocamos el tema de lo que significa "autoridad", enfocando este concepto desde un punto de vista -- por demás amplio y genérico, ya que sólo citamos dicha acepción referida al poder con que está investido el Estado para desplegar imperativamente sus actos, encaminados éstos al cumplimiento de sus -- funciones como organización jurídico-política de la sociedad; poder que emana directamente de la soberanía como elemento fundamental -- del Estado, y cuyo titular real de dicha soberanía es el pueblo --- (art. 39 constitucional).

Sin embargo, el propósito del presente trabajo no radica en aludir a la autoridad del Estado desde tal punto de vista, por -- el contrario, al hablar de la procedencia del juicio de amparo contra actos de autoridad, resulta inconcuso que debemos considerar a ésta como un órgano del Estado, constitutivo de su gobierno, integrado por un funcionario (actualmente servidor público) o por un ente moral o cuerpo colegiado, encargados de llevar a cabo las tareas estatales que se les encomienden, y los cuales son creados por el -- propio Estado a través de los ordenamientos legislativos, en los -- que se consigna su formación, organización y funcionamiento.

Asimismo, en mérito a la imperiosa necesidad que tiene -- actualmente el Estado de cumplir con sus funciones, cada vez más -- complejas, se ha visto obligado a crear los llamados organismos --- descentralizados que coadyuvan al cumplimiento de la actividad estatal; organismos que obviamente sin pertenecer a la administración -- pública centralizada, en algún momento determinado y no obstante -- las atribuciones que les confiere la legislación que los creó, pueden emitir actos de hecho o de derecho, que vulneren las garantías individuales de cualquier gobernado; por tanto, es obvio que resulta indispensable distinguir cuándo los actos de los citados organismos son recurribles por medio del juicio de amparo (tema que aborda remos en el capítulo VI).

I.- La Fracción I del Artículo 103 Constitucional.

Hemos asentado en capítulos precedentes que el juicio de garantías tiene como objetivo connatural a su esencia, tutelar la -- Constitución de las posibles violaciones que cometan las autoridades del Estado, en las diversas hipótesis de procedencia establecidas en el artículo 103, el cual dispone: "Los Tribunales de la federación re solverán toda controversia que se suscite: I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal".

El artículo primero de la Ley de Amparo, palabras más pal bras menos, tiene una redacción similar al citado precepto constitucional, pues aquél dice:

"Artículo 1º. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vuln ren o restrinjan la soberanía de los Estados, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal".

De acuerdo con la fracción primera del artículo 103 constitucional, ídem del artículo primero de la Ley de Amparo, el amparo es procedente contra leyes o actos de autoridades (es decir, con tra actos en sentido lato) que violen las garantías individuales; o sea, los derechos que la Constitución otorga a los habitantes de la República frente a las autoridades, derechos que, al estar comprendidos dentro del contexto de la Ley Fundamental, tienen el rango de constitucionales.

Como vemos, esta primera fracción del citado precepto -- constitucional, contiene un elemento de capitalísima importancia, -- el concepto de autoridad. no desde el punto de vista constitucio-- nal, sino entendiéndolo como aquél órgano estatal susceptible de -- que sus actos se juzguen a través del juicio de amparo.

II.- Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo.

El concepto de "autoridad", para los efectos del amparo, debemos distinguirlo de los órganos estatales pues no todos tienen tal carácter, distinción que lograremos al recurrir a aquellos ele-- mentos que se traducen en la naturaleza de la actividad que llevan a cabo las entidades públicas.

La doctrina manifiesta que, se reputa como autoridad a -- aquel órgano de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamen-- te de producir una alteración, creación o extinción en una o va-- rias situaciones, concretas o abstractas, particulares o generales públicas o privadas, que pueden presentarse dentro del Estado, al-- teración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente bien por una decisión aisladamente considerada, por la ejecución -- de esa decisión, o bien por ambas conjunta o separadamente.

Respecto a la misma cuestión Gabino Fraga expone: "Cuando las facultades otorgadas a un órgano implican el poder de decisión y ejecución, es decir, la autorización para realizar actos de natu-- raleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de-- imponer a éstos sus determinaciones, se tiene el concepto de auto-- ridad", agregando posteriormente, "Los órganos de la Administra-- ción (y en general, diríamos, cualquier órgano del Estado) que tie-- nen el carácter de autoridades, pueden concentrar en sus faculta-- des las de decisión y las de ejecución; y en este caso se les cono--

ce con el nombre de órganos ejecutivos; pero también puede suceder que sólo tengan facultades de decisión y que la ejecución en sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente"¹.

Para los efectos del juicio de amparo, dice Luis Bazdresch: "Son autoridades en general, los órganos del poder público-superiores o inferiores, que por la ley que los instituyó están facultados para expedir prevenciones, órdenes o disposiciones, que afectan de alguna manera a los particulares, ya en su conjunto, ya individualmente, así como los órganos encargados de cumplir esas disposiciones o de imponer su cumplimiento a los particulares, ya por sí mismos, ya con la intervención de otro órgano gubernativo; una autoridad determinada reviste la calidad de responsable, cuando alguien le atribuye un acto o una omisión que considera violatorio de sus garantías"².

Para el maestro Carlos Arellano García, desde un punto de vista gramatical, la autoridad responsable debe ser "una persona revestida de poder para el dictado de leyes, para la aplicación de las mismas o para administrar justicia y que está obligada a responder de alguna cosa o por alguna persona"³.

Posteriormente Arellano García propone un concepto de autoridad responsable, y dice:

"La autoridad responsable en el amparo es el órgano estatal, bien federal, local o municipal, a quien el quejoso le atribuye el acto o ley reclamados, presuntamente violatorio de garantías individuales o del sistema de distribu---

- 1.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. 1a ed. México, 1944. pág. 329.
- 2.- Bazdresch, Luis. El Juicio de Amparo, Curso General. Ed. Trillas. 4a ed. México, 1985. pág. 57.
- 3.- Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. 2a ed. México, 1982. pág. 468.

ción entre Federación y Estados"⁴.

Nótese que los autores antes citados ya agregan al concepto de autoridad el de "responsable"; sin embargo, primero trataremos de dejar lo más preciso posible la acepción de "autoridad", y posteriormente aludiremos a lo que es en sí la "autoridad responsable".

No obstante las diversas acepciones de autoridad a que hicimos mención anteriormente, consideramos que para tener una idea más clara de dicho concepto, es necesario señalar sus elementos distintivos que lo diferencian de los organismos estatales no autoritarios.

Para Ignacio Burgoa los factores que concurren en la integración del concepto de autoridad son:

- a) Un órgano del Estado, bien sustantivado en una persona o funcionario, o bien implicado en un cuerpo colegiado;
- b) La titularidad de facultades de decisión o ejecución, realizables conjunta o separadamente;
- c) La imperatividad en el ejercicio de dichas facultades;
- d) La creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, de hecho o de derecho, dentro del régimen estatal, o la alteración o afectación de las mismas"⁵.

4.- Arellano García, Carlos. Op. cit. pág. 468.

5.- Burgoa O., Ignacio. "El Juicio de Amparo". pág. 190.

Atendiendo al segundo de los elementos indicados, cuando hablamos de facultades de decisión y ejecución, nos viene a la mente la idea de que éstas se lleven a cabo por medio de un acto de autoridad. Pues bien, para que el acto de un órgano estatal sea considerado como tal, es necesario que se desempeñe a propósito o en relaciones de supra-a-sub-ordinación, o sea, las que se dan entre dos partes colocadas en planos diferentes, estos es, entre los particulares, por un lado, y el Estado, por el otro, éste en ejercicio de sus funciones de imperio desplegadas por conducto de sus diversos órganos.

El acto de autoridad debe reunir los siguientes atributos: la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad.

La unilateralidad, se refiere a la concurrencia de la voluntad únicamente por parte del Estado al emitir el acto.

La imperatividad de todo acto de autoridad, consiste en la inexorable obligación por parte del gobernado de acatarlo, es decir, la voluntad del particular se encuentra necesariamente supeditada a la voluntad del Estado externada a través del propio acto.

Y la coercitividad se refiere a la facultad que tiene el Estado para hacer respetar coactivamente sus actos.

De tal suerte que, de conformidad con la fracción I del artículo 103 constitucional, podemos proponer que el concepto de "autoridad" que contiene dicha fracción, sea el siguiente: autoridad será aquel órgano estatal, de hecho o de derecho, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, jurídicas o fácticas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa, unilateral y coercitiva.

Ahora bien, ya estamos en posibilidad de determinar el -- concepto de "autoridad responsable" para los efectos del amparo.

En cuanto a la palabra "responsable" que habíamos dejado-pendiente, su origen proviene del latín "responsum", supino de "res-pondere", que es el adjetivo que alude al sujeto obligado a respon-der de alguna cosa o por alguna persona.

El concepto de autoridad responsable resulta de la consi-deración que se haga sobre la especial actividad que un órgano esta-tal realiza, consistente en producir una violación o una invasión -en los términos del artículo 103 constitucional.

El artículo 11 de la Ley de Amparo nos da un concepto le-gal de "autoridad responsable", cuando dice: "Es autoridad responsa-ble la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de eje-cutar la ley o el acto reclamado". En efecto, dentro del juicio de-garantías, el sujeto pasivo de la acción de amparo es una persona -revestida de un poder, de una potestad o facultad respecto del dic-tado de leyes, de la aplicación de las mismas o respecto de la ad--ministración de justicia. Entonces, será autoridad responsable a la que el quejoso le imputa haber dictado, ordenado, promulgado, publi-cado, o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Del concepto legal que nos proporciona el artículo 11 de-la Ley en cita, podemos inferir que existen fundamentalmente dos --clases de autoridades que son: las ordenadoras y las ejecutoras.

La autoridad responsable que dicta o decide el acto de --autoridad reclamado en el amparo, es una autoridad decisora u orde-nadora, actuando esta con base o no en la Constitución o la ley.

La autoridad responsable que lleva a cabo el mandato le--gal o la orden de la autoridad responsable decisora, es una autori-dad ejecutora.

También es autoridad ejecutora la que, sin haberse fundado en una ley, o en alguna orden de la autoridad decisora, realiza actos materiales que vulneran la esfera jurídica del gobernado.

. . .

No obstante ya haberlos mencionado con antelación, creemos necesario reiterar en este capítulo la existencia de los llamados organismos auxiliares, los cuales carecen de facultades de decisión y ejecución y de la potestad de imponer sus determinaciones, ya que su actividad estriba en coadyuvar, en diversas formas con las autoridades, bien sea preparando técnicamente el negocio que ante ella se ventila, proporcionándoles su consulta, o colaborando con ella de una manera general. A manera de reforzar lo anterior, nos permitimos citar algunas jurisprudencias que corroboran dicho criterio.

"DEPARTAMENTOS JURIDICOS DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO. NO SON AUTORIDADES. Los Departamentos jurídicos de las Secretarías de Estado, no son autoridades que puedan ser enjuiciadas en el amparo, pues son órganos de consulta, sin más función que la de opinar acerca de los asuntos que se sometan a su consideración, sin que, por tanto, tengan capacidad para decidir y resolver sobre ellos, ni para ejecutar los acuerdos o mandamientos de los titulares de dichas Secretarías"⁶.

ESTA ES LA
SALA DE LA
DISTRICCIÓN

"PEQUEÑA PROPIEDAD. LA OFICINA DE LA, NO ES --
AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. La Ofi-
cina de la Pequeña Propiedad no es autoridad--
para los efectos del amparo, pues sus funcio-
nes consisten en dictaminar acerca de las que-
jas que se presenten contra fallos agrarios -
definitivos por indebida afectación de la pe-
queña propiedad, y el dictamen así producido--
se lleva al conocimiento del Presidente de la
República, quien, al aprobarlo, lo convierte-
en acto de propia autoridad; por tanto, debe-
concluirse, que el juicio de garantías que se
haga valer contra actos de aquella Oficina es
improcedente"⁷.

"COMISION AGRARIA MIXTA. NO ES AUTORIDAD PARA-
LOS EFECTOS DEL AMPARO. AL RENDIR DICTAMEN SO-
BRE PROCEDENCIA DE DOTACION DE TIERRAS. No re-
viste la característica de ser un acto de au-
toridad para los efectos del juicio de amparo
el dictamen que rinden las comisiones agra-
rias mixtas sobre la procedencia e improceden-
cia de una dotación de tierras, de conformi-
dad con los artículos 237 del Código Agrario-
y 291 de la Ley Federal de Reforma Agraria, -
por que constituyen una simple opinión que ta-
les órganos someten al ejecutivo local, la --
cual puede adoptarse o rechazarse por el Go-
bernador del Estado en la resolución que dic-
ta de conformidad con los artículos 238 del -
Código Agrario, y 292 de la Ley Federal de la
Reforma Agraria; por lo que, al actuar las co

7.- Ibidem Jurisprudencia No. 125. pág. 256.

misiones agrarias mixtas en cumplimiento de -
la citada función, no tienen el carácter de -
autoridades para los efectos del juicio de am-
paro"⁸.

Dichos órganos auxiliares sólo opinan respecto de los -- asuntos que se someten a su consideración, sin que tengan capaci-- dad para decidir y resolver sobre ellos, menos aún para ejecutar - los acuerdos o mandamientos en su carácter de auxiliares o simples particulares. Sin embargo, entre los órganos de consulta o auxiliares (bien unitarios o colegiados) pueden existir diversos grados,-- dependiendo de la necesidad legal para oírlos y la obligación que-- haya de tomar en cuenta las opiniones que emitan. En primer térmi-- no, si la autoridad tiene facultad discrecional de solicitar la -- opinión de tales órganos de consulta, las funciones de éstos serán simplemente facultativas. Asimismo, la autoridad puede estar obli-- gada a oír previamente al órgano pero sin que la opinión de éste -- obligue a la autoridad. Finalmente, se puede dar el caso de que la autoridad tenga la obligación a tomar en cuenta el parecer del ór-- gano consultivo, por ende, éste ya no tendrá tal carácter, sino -- más bien se le puede imputar como un órgano de decisión que coadyu-- va con la autoridad para el cumplimiento de sus funciones.

Autoridades de Hecho.

Ya en el concepto de autoridad que citamos anteriormente nos referimos a que será autoridad:"...aquel órgano de iure o de - facto..."; es decir, no debemos limitarnos a ver tal concepto des-

8.- Ibidem Jurisprudencia No. 32. pág. 74.

de un punto de vista netamente jurídico, o sea, como el órgano estatal cuyo establecimiento, organización y funcionamiento estén -- previstos en el orden legal general; por el contrario, para los -- efectos del amparo será autoridad tanto la de hecho como la de derecho, puesto que no todos los actos que agravan o pueden agr--aviar los derechos fundamentales del hombre, provienen siempre de -- una autoridad en sentido formal; ya que en la sociedad contemporá--nea, además del Poder Público, existen un sinnúmero de autoridades que ejercitan "poderes de hecho". ¿ Por qué no otorgar contra ---- ellos el amparo?.

Al respecto, Antonio Carrillo Flores se manifiesta en -- los siguientes términos: "Ni en México, ni fuera de México, el Esta--do moderno es ya el Estado liberal; ni en la sociedad de hoy proce--den siempre de la autoridad, en sentido formal, los actos que agr--avian o pueden agraviar los derechos fundamentales del hombre. Ya -- sea que la llamemos sociedad industrial o postindustrial o tecnoló--gica, o de consumo, o, como quiere un autor muy leído ahora, "cor--porativa" (aunque ciertamente con una significación diferente de -- la que tuvo en el fascismo italiano), es indudable que hay numero--sas entidades, algunas paraestatales y otras francamente desprovis--tas de poder público, que están en la mente de todos y que ejercen en la sociedad contemporánea poderes, de hecho, comparables, sino--es que en ciertos casos superiores, a los que tienen las autorida--des estatales en sentido estricto. Puesto que esas entidades o ins--tituciones son capaces de lesionar las condiciones esenciales para la vida del hombre..."⁹.

La doctrina del derecho constitucional se ha encargado -- de estudiar el problema de los gobiernos de hecho, dada la constan--te necesidad de calificar a la luz de los principios constituciona--les la legalidad de un gobierno surgido en forma diversa de la re--

9.- Carrillo Flores, Antonio. La Constitución, La Suprema Corte y Los Derechos Humanos. Ed. Porrúa. 1a ed. México, 1981. pág. 247.

gulada por la Constitución política del país, así como la posibilidad de examinar la validez de los actos de los funcionarios de ese gobierno frente a los derechos del individuo garantizados por la Constitución. Incluso, la doctrina norteamericana y autores como Gastón Jéze, hacen mención de las situaciones que pueden presentarse con motivo del ejercicio de un cargo público, esto es: la validez de las elecciones que le otorgaron el nombramiento, la falta de competencia del órgano para nombrar funcionarios, si se cumplieron o no los requisitos establecidos en la ley para otorgar el nombramiento, etc.

En nuestra Ley Fundamental se establece la forma de obtener la investidura necesaria para ejercer la competencia que a cada uno de los poderes se atribuye. Competencia que concede a la autoridad u órgano estatal el derecho y el deber de hacer uso de las facultades que les han sido conferidas para desempeñar sus funciones. Así, tenemos que los artículos 51 a 60 de la Constitución Federal establecen quiénes son los integrantes del Poder Legislativo en qué forma son electos para el desempeño de su cargo, cuáles son los requisitos con que deben contar al momento de la elección, así como los organismos que se encargarán de verificar la regularidad de las elecciones.

Por cuanto hace al Poder Ejecutivo, los artículos 80 y 82 establecen quién es el titular, en qué forma se elige o se designa y los requisitos que se necesitan para llegar a serlo. Por último, iguales prescripciones rigen acerca de los integrantes del Poder Judicial Federal en los artículos 94 y 101 de la propia Constitución.

Como podemos ver, las funciones correspondientes a cada uno de los poderes que constitucionalmente se establecen, únicamente pueden ejercitarse por los titulares o integrantes de los mismos, y solamente existen como titulares legítimos, como funcionarios de derecho, cuando se han observado las prescripciones de la

Constitución y en su caso del Código Federal Electoral, mismas que fijan el procedimiento para la elección o designación, según el caso. Esta misma situación podemos observar cuando se trata de cargos públicos regulados no por preceptos constitucionales, sino por leyes secundarias.

Aunque en estricto rigor, los funcionarios de "facto" o de hecho no pueden actuar válidamente en nombre del Poder Público ya que no se han llenado las condiciones para que adquieran la competencia inherente al cargo, se ha admitido, sin embargo, que tratándose de algunos casos de esos funcionarios, y los ilegítimos o irregulares haya que reconocer dentro de ciertas limitaciones de validez de sus actos, pues el interés público así lo exige para dar seguridad a las relaciones jurídicas. En efecto, razones de equidad, de necesidad, obligan a considerar que deben sostenerse ciertos actos de aquellos funcionarios, pues es necesario proteger a las personas que se han visto obligadas a tratar con un funcionario que tiene todas las apariencias de funcionario legítimo y de derecho, y respecto del cual no sería razonable, y sí completamente inusitado, exigir que el público que tiene que acudir ante él, le reclame previamente a su intervención, la demostración de que ha llenado todos los requisitos de la ley para adquirir la investidura en el cargo que de hecho está desempeñando.

En lo referente a la legitimidad de las autoridades que imponen a los particulares molestias en su persona o en sus bienes el artículo 16 constitucional establece: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"; al efecto surge la cuestión de si la autoridad ilegítima, o sea la que no tiene una investidura regular, o de otro modo, la autoridad de facto, es por tal razón incompetente. "Los sostenedores de la tesis afirmativa argumentaban diciendo, por una parte, que no puede concebirse que existan autoridades fundadas en contra o fuera de la ley, y que aunque el derecho público admite autoridades de hecho y autorida--

des de derecho, el régimen constitucional mexicano nunca reconoce las autoridades de hecho y, por el contrario, da derecho al particular para exigir que no le gobierne una autoridad de hecho. Por otra parte, afirmaban que faltando la legitimidad de la investidura, no puede adquirirse la competencia que la ley sólo atribuye -- cuando llenan los requisitos que la misma establece, concluyéndose que donde no hay legitimidad en la autoridad, tiene ésta incompetencia de origen y, por tanto, es, para efectos del artículo 16, - autoridad incompetente"¹⁰.

Al establecer Gabino Fraga dicha postura, fue refutada-- vigorosamente por Vallarta, pues afirma que:"...negó en primer lugar la facultad de la Corte para revisar la legitimidad de las autoridades del país, por que eso sería constituirla en árbitro de la existencia de los poderes que deben ser independientes de ella; que la actitud del Poder Judicial en este particular debe ser la de 'aceptar y reconocer cuando menos como autoridades de hecho, a las que cada Estado reconoce, para no lamistar la soberanía local' y por lo que hace a la cuestión de fondo, expresó que el artículo 16 no habla de autoridad legítima sino de autoridad competente, y que es torturar su letra y espíritu llamar a la legitimidad incompetencia de origen, pues la legitimidad y la competencia son cosas distintas, como lo demuestra el hecho de que una autoridad legítima puede ser incompetente"¹¹.

El maestro Vallarta estableció también que:"El amparo -- sirve para garantizar al individuo contra las arbitrariedades de la autoridad, aún de 'facto' y que sólo tiene un título colorado o putativo.

Así pues, para Ignacio Luis Vallarta se deberían considerar como autoridades responsables para los efectos del amparo, no-

10.- Fraga, Gabino. Op. cit. pág. 160.

11.- Ibidem. pág. 160.

tan sólo aquellas entidades que están investidas -por su elec-
ción o por su designación- de títulos legítimos, sino también y
de una manera especial, las autoridades ilegítimas, opinaba el in
signe jurista que en un régimen de derecho, no pueden existir au-
toridades fuera de la ley, pero resulta indudable que existen en-
tidades que tienen un título "putativo" -como lo llamaba Vallar-
ta- y que, por tanto, actúan como individuos que ejercen actos -
públicos en virtud de la afectación que pueden hacer en la esfera
jurídica de los particulares, con carácter imperativo¹².

"Si bien es cierto que no pueden existir auto-
ridades contra la prohibición expresa de la -
ley, también es indudable que las que tienen-
competencia para ejercer las funciones públi-
cas de su oficio, mientras ese título no se -
nulifique por quien corresponda"... "pero aún,
hay más: el amparo, medio eficaz creado por -
la Constitución para proteger las libertades-
individuales, no puede encargarse sino de la-
competencia o incompetencia, fáciles de pro-
barse con la sola presentación de la orden, -
causa de la molestia y con el texto de la ley
que da o niega, a la autoridad de que se tra-
ta, la competencia para expedirla"¹³.

No pretendemos de manera alguna reiniciar la vieja polé-
mica de la competencia de origen, pues tendríamos que desembocar-
en la falacia de que si una persona no tenía la facultad de utili-
zar la fuerza pública - o teniéndola traspasó el área de tal fa-
cultad-, el individuo que indebidamente usó la fuerza pública no-
puede legalmente ser considerado como autoridad, y no siéndolo la

12.- L. Vallarta Ignacio. "Votos" Imprenta Francisco Díaz de León.
1882. Tomo III. pág. 260.

13.- *Ibidem*. pág. 286.

pretensión del quejoso deviene improcedente, y debe sobreseerse en el juicio, sin que la justicia federal pueda anular el acto violatorio de garantías precisado en la demanda de amparo, acto que tiene una existencia objetiva y una realidad jurídica.

Resumiendo, primeramente, el amparo jamás juzga de la legitimidad de las autoridades, sino de su competencia; segundo, el juicio de garantías tiene como finalidad garantizar al individuo -- el goce de sus libertades individuales, protegerlo contra las arbitrariedades de las autoridades, aún las de "facto"; y tercero, en principio, en un régimen de derecho, no pueden existir autoridades que no deriven su competencia de la ley, es indudable por ende, -- que las autoridades que cuentan con las características necesarias para que se les considere como tales, y cuando afectan los derechos de los particulares, pueden ser enjuiciadas a través del procedimiento constitucional, siempre que sus actos impliquen una violación a las garantías individuales.

III.- La Jurisprudencia y su Concepto de Autoridad.

Es indudable que independientemente del concepto de autoridad que trata la doctrina, así como de la acepción legal a que se refiere el artículo 11 de la Ley de Amparo, en la praxis es la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que, al resolver los casos en concreto, viene en nuestro auxilio y nos proporciona algunos datos clarificantes del citado concepto.

En mérito a un caso X planteado en Sahuaripa por el año de 1918, ante el Juez de Distrito en Nogales, éste negó el amparo y, posteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación revocó la sentencia del citado Juez Federal y concedió el amparo. Este

asunto resuelto por la Corte fue de la mayor importancia para el juicio de amparo, siendo el primero de los cinco asuntos que llegaron a formar jurisprudencia, aún vigente en nuestros días, y que por tratarse de un precedente fundamental, lo transcribiremos en su parte conducente:

"... al decir de la Constitución General de la República, que el amparo procede por leyes o actos de autoridades que violen las garantías individuales, no significa, en manera alguna, que por autoridad deba entenderse, para los efectos del amparo, única y exclusivamente aquéllas que están establecidas con arreglo a las leyes, y que, en el caso de que se traten hayan obrado dentro de la esfera legal de sus atribuciones, al ejecutar actos que se reputan violatorios de garantías individuales. Lejos de eso, enseñan el señor Vallarta y otros tratadistas mexicanos del Derecho Constitucional, que el término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar, no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que disponen; y agregan esos tratadistas que bajo ese concepto, debe entenderse que el amparo procede, no solamente contra autoridades legítimamente constituidas, sino también contra meras autoridades de facto, por más que las suponga usurpadoras de atribuciones que legalmente no les corresponden"¹⁴.

14.- Góngora Pimentel, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. 1a ed. México, 1987. pág. 9.

El criterio anterior ha tenido y aún tiene una gran influencia en el desarrollo del juicio de amparo, concretándose en la siguiente jurisprudencia:

"AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas - personas que disponen de la fuerza pública - en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos -- que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen"¹⁵.

Asimismo, en lo que toca a las autoridades responsables, nuestro Alto Tribunal ha dictado numerosas tesis jurisprudenciales de las cuales sólo transcribiremos algunas:

"AUTORIDADES. Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite"¹⁶.

"AUTORIDAD RESPONSABLE. Aun cuando haya desaparecido materialmente la persona o personas que integran la inspección que constituye la autoridad responsable, contra cuyos actos se pide amparo, tal hecho no es motivo de improcedencia de ese amparo, pues subsistiendo la institución legal, subsiste la autoridad responsable, por que la fracción I, del artículo 103 de la Constitución, se refiere a la entidad moral, y bajo concepto alguno, a la-

15.- Apéndice 1917-1985. Octava Parte. Tomo "Común al Pleno y a las Salas". Jurisprudencia No. 75. pág. 122.

16.- Ibidem. Jurisprudencia No. 68. pág. 114.

física de quien o de quienes ejerciten los actos de autoridad"¹⁷.

"AUTORIDADES EJECUTORAS. Si no aparece que la autoridad que ordene el acto, ha violado con él las garantías individuales, lo mismo debe afirmarse respecto de las autoridades que son meras ejecutoras"¹⁸.

"AUTORIDADES RESPONSABLES DEL ACTO OBJETO DE AMPARO. Lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecutan o tratan de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo"¹⁹.

"AUTORIDADES RESPONSABLES NO DESIGNADAS. Si en la demanda de amparo no se señala una autoridad como responsable, jurídicamente, no es posible examinar la constitucionalidad de sus actos, puesto que no se le llamó a juicio ni fue oída"²⁰.

"AUTORIDADES DE DERECHO Y AUTORIDADES DE HECHO. CONTRA AMBAS PROCEDE EL AMPARO. El artículo 1º de la Ley de Amparo establece que el juicio de garantías es el medio de defensa que tienen los particulares contra cualquier acto que vul

17.- Ibidem. 1a. Tesis relacionada a la Jurisprudencia No. 67. pág. 113.

18.- Ibidem. 2a. Tesis relacionada a la Jurisprudencia No. 70. pág. 119.

19.- Ibidem. Jurisprudencia No. 76. pág. 123.

20.- Ibidem. Jurisprudencia No. 77. pág. 124.

nera sus garantías individuales, ya sea que -- los actos provengan de una autoridad de dere-- cho o de hecho, puesto que ejercitando dicha - acción es como puede lograrse la reparación a- la violación de la garantía de legalidad con-- sistente en que una autoridad actúe sin tener- facultades para ello, es decir, como autoridad de hecho. Por lo que cuando un órgano gubernamental ordena el cumplimiento de determinados- actos a otras autoridades, está actuando como- autoridad para los efectos del juicio de ampa- ro, independientemente de las facultades que - la ley le asigne"²¹.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia suponen en su - interpretación a la fracción I del artículo 103 constitucional, -- que la "autoridad", así, a secas, que en sus leyes o actos viole - garantías individuales, es un órgano del Estado.

La jurisprudencia que anotamos en primer término se refi- rió al problema de los actos materiales de ejecución, es decir, -- aquellos que llevan a cabo las autoridades ejecutoras y que son -- los que en determinado momento causan el acto directo de molestia, además que dichas autoridades los hacen valer por medios coactivos por ser pública la fuerza de que disponen; entonces, de seguir la- redacción de dicha tesis jurisprudencial, quedarían fuera todos -- aquellos actos de autoridad en que no se hubiera realizado un acto de ejecución, a través de la fuerza pública.

Los juristas tienen la propensión a entender las leyes, - la doctrina y la realidad jurídica dentro de los cartabones menta-

21.- *Ibidem.* 1a. Tesis relacionada a la Jurisprudencia No. 75. pág. 122.

les que su educación y el medio social en el que se desenvuelven - les ha dado, es decir, no reconocen la realidad jurídica del terre - no en el que pretenden desenvolverse, hasta que a través de la --- práctica comienzan a sufrir sus primeros tropiezos como postulan - tes; y los jueces, salvo raras excepciones, no son capaces o no -- quieren innovar nada, pues continúan siguiendo los precedentes ya - establecidos a sabiendas de que son antiguos y equivocados, por -- miedo a molestar; es más, en su gran mayoría, desafortunadamente, - su criterio se centra en que todo el derecho está contemplado en - las leyes escritas, y que los códigos son cuerpos de preceptos le - gales en que el legislador ha previsto todos aquellos casos que en determinado momento puedan ser materia de una controversia, inclu - so creen que la misión del juez se reduce simplemente a buscar el - texto legal o el precedente jurisprudencial resuelto por la Supre - ma Corte de Justicia de la Nación, aplicando cualquiera de ellos - con rigurosa exactitud.

. . . .

Finalmente, no podemos dejar intocada la modalidad que - al concepto de autoridad incluye el artículo 11 de la Ley de Ampa - ro, vigente a partir del 14 de enero de 1988; es decir, la redac - ción de este artículo, a diferencia de la anterior, dispone que -- será autoridad responsable "...la que dicta, promulga, publica... - la ley o el acto reclamado".

Como podemos ver, el artículo 11 de la Ley de Amparo vi - gente, ya habla de que serán autoridades responsables para los --- efectos del amparo las que dicten, promulguen y publiquen la ley - que se tilda de inconstitucional; por lo tanto, la reforma en co - mmento da lugar a que a través de la acción de constitucionalidad - se ataca directamente la ley, en un verdadero proceso en el que -- figuran como contendientes del quejoso los órganos supremos del --

Estado que han intervenido en su formación, como lo es el Congreso de la Unión o las Legislaturas de los Estados, el presidente de la República o los Gobernadores de los Estados, y los secretarios de Estados, los cuales intervinieron en su expedición, promulgación y refrenco, respectivamente.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que las autoridades anteriormente mencionadas deben ser llamadas a juicio, en virtud de que si en un amparo se omite señalar como autoridad responsable a quien dictó la ley reclamada, no puede examinarse la inconstitucionalidad de dicha ley, a espaldas de esta autoridad.

Por lo que hace a la promulgación y publicación de las leyes, nuestro Alto Tribunal ha dicho que la promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley; tomando en cuenta además que la promulgación o publicación de la ley no es una facultad discrecional del presidente de la República que pueda o no pueda ejercer, sino que es una obligación que ineludiblemente tiene que acatar, de conformidad con la fracción I del artículo 89 de la Constitución.

El refrenco de los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo, corresponde se haga sólo con respecto a los actos propios del presidente de la República. Mediante este acto dichas autoridades concurren a la formación de actos del titular de la administración pública y se corresponsabilizan mediante su firma en los ordenamientos que expide, de conformidad con el artículo 92 constitucional. Sin embargo, es claro que éste artículo no se refiere a las leyes del Congreso de la Unión, las cuales no podrán quedar sin efecto o sin aplicación por decisión de un secretario de Estado, pues hasta el presidente de la República tiene, conforme al artículo 89, fracción I de la Constitución, la obligación de cumplirlas.

En efecto, el artículo 92 constitucional impone el refrendo únicamente a los actos del presidente de la República (reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes), y sólo los actos del presidente no deben ser obedecidos cuando carecen de él.

Entonces, si como hemos dicho anteriormente, la promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley, el decreto presidencial que promulgó ésta, contiene sólo una orden de pu---blicación de la propia ley; consecuentemente, cuando el presidente de la República mediante un decreto se limita a dar a conocer a los habitantes, para su debida observancia, una ley del Congreso de la Unión, se trata de un asunto que corresponde exclusivamente al ramo de la Secretaría de Gobernación, conforme al artículo 27, fraccio---nes I y II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que si el secretario de Gobernación refrenda el decreto, --- puede decirse que lo dispuesto por el artículo 92 constitucional se cumplió cabalmente.

C A P I T U L O 6

ALGUNOS CASOS EXCEPCIONALES DE LA PROCEDENCIA
DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS DE ORGANISMOS DESCENTRALI-
ZADOS.

I.- Nociones.

II.- La Descentralización Administrativa.

III.- La Constitucionalidad de los Organismos Descentralizados.

IV.- Clasificación de los Organismos Descentralizados.

V.- Características de los Organismos Descentralizados.

VI.- El Instituto Mexicano del Seguro Social.

VII.- La Universidad Nacional Autónoma de México.

VIII.- Petróleos Mexicanos.

I.- Nociones.

Dentro del contexto de la procedencia del juicio de amparo, en la actualidad se presenta la interrogante de si los organismos descentralizados pueden reputarse como autoridades para los efectos del amparo, y por tanto, si los actos que emiten dichos organismos pueden impugnarse en el proceso de garantías.

La acción de amparo siempre se ha dirigido en contra de los órganos del Estado, no pudiendo ejercitarse en contra de actos que no provengan de ellos. Así, han quedado fuera del control de nuestra institución tuteladora los llamados "actos de particulares", así como los actos que no sean emitidos por una autoridad propiamente dicha. Este criterio lo ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de diversas jurisprudencias:

"TRANSPORTES ELECTRICOS DEL DISTRITO FEDERAL, SERVICIO DE. NO ES AUTORIDAD. Siendo el servicio de transportes eléctricos del Distrito Federal una institución descentralizada, con personalidad jurídica propia, distinta de la del Departamento del Distrito Federal, los actos de su mandatario no pueden ser considerados como de autoridad, por no poderse identificar con los del Estado"¹.

"ACTOS DE PARTICULARES. IMPROCEDENCIA. No pueden ser objeto del juicio de garantías, que se ha instituido para combatir los de las au-

1.- Revisión Fiscal 123/67. Central de Fianzas, S.A. Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, vol. CXXI. pág. 50.

toridades que se estimen violatorios de la -- Constitución"².

"COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTOTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica propia y patrimonio propios, corporación pública catalogada dentro de la categoría de persona moral en los términos de la -- fracción II del artículo 25 del Código Civil-- para el Distrito Federal, por cuyo carácter -- particular no puede ser enjuiciada en la vía-- constitucional de amparo, instituida esencialmente para combatir actos de autoridad que -- violen garantías individuales, pues su naturaleza queda fuera del concepto de autoridad, -- al carecer de los atributos de ésta, por no -- tener imperio para hacer cumplir sus resoluciones. En consecuencia, no puede ser demandada a través del juicio de amparo, ya que éste sólo procede por actos de autoridad que violen las garantías individuales, como lo establece el artículo 1º, fracción I, de la Ley -- de la Materia"³.

Sin embargo, en virtud a la evolución social y económica de México, se plantea la necesidad de que se amplíe la órbita de ejercicio de la acción de amparo contra actos de entidades públicas que no sean estrictamente órganos del Estado en el sentido tradicional y clásico del concepto. Dichas entidades públicas, --

2.- Apéndice 1917-1985. Octava Parte. Tomo "Común al Pleno y a -- las Salas". Jurisprudencia No. 14. pág. 32.

3.- Amparo en revisión 16/78. Héctor Valdivia Ochoa. Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. Informe 1978. pág. 329.

que son susceptibles de asumir la forma de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal, han adquirido un poder innegable en las diversas relaciones que integran la vida socioeconómica del país, pues en muchas situaciones pueden imponer unilateralmente sus decisiones a los sujetos físicos y morales -- que requieren de sus servicios. Por ello debemos tener en cuenta que, en muchas ocasiones, los citados organismos descentralizados tienen más fuerza e imperio que algunos órganos centralizados del Estado propiamente dichos; en aras de la lógica y de la necesidad práctica, consideramos que debe ampliarse la procedencia del juicio de amparo a efecto de considerar ejercitable la acción constitucional contra actos de entidades públicas que, sin formar parte de la administración pública centralizada, violen las garantías -- del gobernado a través de sus resoluciones.

Estimamos necesario que para hablar de los organismos -- descentralizados de una manera más objetiva, resulta indispensable referir, aunque sea brevemente, su naturaleza, fundamente --- constitucional y sus características más distintivas, refiriéndonos posteriormente a algunos casos excepcionales, que nos permita tratar de dejar plasmada una idea más concreta de cuándo y cómo -- procede el juicio de amparo contra las citadas entidades públicas.

II.- La Descentralización Administrativa.

La descentralización administrativa tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución que denominaban "Establecimiento Público Descentralizado", y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un es-

tatuto jurídico y personal distinto de la burocracia. Por ello, en Francia se habla de "Establecimiento Público Descentralizado", cuando se atiende un servicio técnico, con personal experto y con autonomía presupuestaria⁴.

La descentralización administrativa: "es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder politicoregulador y de la tutela administrativa"⁵.

Es una forma de organización -dice Gabino Fraga- que consiste en: "confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder"⁶.

Por su parte Jorge Olivera Toro apunta que: "la descentralización además de ser un principio de organización, constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de Derecho Público, con recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión, pero sin desligarla totalmente de la orientación gubernamental"⁷.

4.- Apud. Acosta Romero, Miguel. Op. cit. pág. 213.

5.- Serra Rojas, Andrés. Las Reformas de la Organización Administrativa Federal. RAP. No. 31-32. Ed. INAP. pág. 171.

6.- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". pág. 202.

7.- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. 3a ed. México, 1972. pág. 301.

El profesor Miguel Acosta Romero manifiesta -con sobrada razón-, que al hablar de descentralización administrativa, es indispensable diferenciarla de la llamada desconcentración, puesto que semánticamente descentralización y desconcentración significan lo mismo, es decir, alejamiento del centro⁸. Para lo cual nos proporciona las características y diferencias más peculiares de cada una de dichas formas de organización administrativa.

DESCONCENTRACION.

- 1.- Organó inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.
- 2.- No cuenta con personalidad jurídica.
- 3.- Puede contar o no con patrimonio propio.
- 4.- Posee facultades limitadas.

DESCENTRALIZACION.

- 1.- Organó que depende directamente del Ejecutivo Federal
- 2.- Tiene invariablemente personalidad jurídica.
- 3.- Siempre tiene patrimonio propio.
- 4.- Posee facultades más autónomas.

El fenómeno de la descentralización resulta obligado ante la amplitud de tareas que se le presentan actualmente a la Administración Pública.

La descentralización tiene como finalidad disminuir los efectos derivados de que un sólo órgano lleve todas las funciones administrativas que le corresponden al Estado. Así, por ejemplo, la gestión de los servicios públicos se realiza, entre otras formas, mediante la afectación de un patrimonio, que con estructura administrativa constituyen una persona jurídica creada por el sis-

8.- Acosta Romero, Miguel. Op. cit. pág. 209.

tema de disociación o desmembramiento del Poder Público, se le aparta de los poderes del órgano central. Gráficamente hay un desdoblamiento del propio Estado, por eso se mantienen, en el orden del funcionamiento de estos organismos, algunos poderes de la jerarquía administrativa centralizada.

La descentralización persigue, fundamentalmente, la conveniente distribución de ciertas funciones administrativas, lo cual se obtiene con un equilibrio adecuado entre la organización centralizada y descentralizada.

En la descentralización administrativa, es el Estado ---- quien crea la personalidad jurídica propia de los entes de Derecho Público reconocidos como tales en los ordenamientos jurídicos que al efecto expida el Congreso de la Unión; siendo estas personas jurídicas distintas del Estado, y estos organismos descentralizados tienen capacidad para la persecución de determinados fines, distintos de los realizados por la administración central, pero coordinados en la esencia, para la búsqueda común del bienestar público. El derecho es quien les da vida, quien les señala los fines a cumplir.

Así, el Estado, a través de los organismos descentralizados satisface necesidades colectivas en el caso en que la actividad sea tan general, de tal magnitud o tan desprovista de una compensación adecuada, que no haya empresa privada que pueda interesarse en realizarla. En este caso se encuentran comprendidos todos los organismos cuyo objetivo es la prestación de servicios de crédito (agrícola, obras públicas, etc.), de seguros y fianzas en general, de -- infraestructura como son comunicaciones y transportes, servicios -- portuarios, marítimos y aéreos, de irrigación, etc.

III.- La Constitucionalidad de los Organismos Descentralizados.

Es indudable que antes de las reformas a los artículos 90 y 93 constitucionales (en 1981), ya existían bases para la creación de organismos descentralizados. Por ejemplo, el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, de nuestra Ley Fundamental, ya les confería competencia a las autoridades federales en asuntos relativos a "...empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal...". Asimismo, el artículo 28 ya -- hablaba de los monopolios o actividades del Estado relativos a la acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco central; teniendo -- el Congreso facultades para crear organismos en esos ramos, dándoles la forma de organización que estime conveniente al dictar la ley. Por otra parte, respecto a la facultades implícitas que confiere al Congreso la fracción XXX del artículo 73, en relación con el 27, tenemos que éste establece la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas del territorio mexicano, así como -- el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos, de las islas, de todos -- los minerales, los yacimientos de piedras preciosas, de la sal de gema y las salinas, los combustibles minerales, sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos para generar, conducir transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica; para la explotación de minerales radiactivos y combustibles nucleares; para el desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, y el fomento a la agricultura; fueron creadas instituciones como: Petróleos Mexicanos y el Instituto Mexicano del Petróleo; Comisión Federal de Electricidad y sus filiales; Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares; Uranio Mexicano (URAMEX), entre otros; CONASUPO, etc.

Aunado a lo anterior, y con las citadas reformas a los artículos 90 y 93 constitucionales, se consolida explícitamente la

creación de los organismos descentralizados.

"Artículo 90.- La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

"Artículo 93.- Los Secretarios del despacho y los jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté cubierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus res-

pectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal".

En este orden de ideas, no tenemos duda alguna de que estas instituciones están insertadas en un concepto moderno de la Administración Pública Federal, alejando, por ende, toda posibilidad de cuestionamiento constitucional de los citados organismos descentralizados.

Finalmente, de manera reglamentaria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, instituye formalmente como auxiliares en las tareas del Ejecutivo Federal a los órganos administrativos de carácter centralizado y paraestatal (art. 1º de la L.O.A.P.F.).

IV.- Clasificación de los Organismos Descentralizados.

Por ser Francia el país donde tuvo su origen y desarrollo teórico la descentralización administrativa, a través de la institución que denominaban "Establecimiento Público Descentralizado", tomaremos la clasificación clásica francesa de los organismos

mos descentralizados.

La doctrina francesa separa a la descentralización, o - mejor dicho, ha adoptado tres modalidades diferentes que son: A)- Descentralización por región; B) Descentralización por servicio;- y, C) Descentralización por colaboración.

A).- Descentralización por Región.

Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

"Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región consisten fundamentalmente en que él se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, -- que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan"⁹.

Este tipo de descentralización significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, así como una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Se afirma, que la organización centralizada implica una organización en la cual el despacho de los asuntos es lento y com

9.- Fraga, Gabino. Op. cit. pág. 219.

plicado, no teniendo elementos suficientes para conocer en detalle las necesidades de cada localidad, inconveniente que no presentan las autoridades constituidas por vecinos de dicho lugar, por lo -- que afirma Gabino Fraga: "El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios -- públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada"¹⁰.

B).- Descentralización por Servicio.

"El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requieren procedimientos técnicos sólo -- al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. -- Los servicios que, con ese objeto se organizan, conviene ponerlos -- en manos de individuos con preparación técnica que garantice su -- eficaz funcionamiento, y para evitar un crecimiento anormal del poder del Estado, del que siempre se sienten celosos los particulares. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al -- servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía"¹¹.

Sería difícil señalar caracteres constantes en las diversas formas que han adoptado la descentralización por servicio, -- pues aquí debemos recordar que la descentralización, en realidad, -- constituye una tendencia para hacer participar a los agentes o a -- los administrados en una medida más o menos amplia en la gestión -- de sus propios intereses, de tal manera que existen diversos grados de realización de esa tendencia que naturalmente constituyen -- un obstáculo para señalar en los diversos organismos caracteres -- uniformes o invariables.

10.- Fraga, Gabino. Op. cit. 220.

11.- Ibidem. Op. cit. pág. 312.

En el derecho mexicano se han conocido desde hace mucho tiempo ciertos organismos, en los cuales concurren los elementos de acuerdo con la teoría moderna del derecho administrativo, caracterizan a la administración por servicio, habiendo recibidos tales organismos, bajo la influencia de la doctrina francesa, la denominación de establecimientos de utilidad pública que son aquellos formados a iniciativa de los particulares.

C).- Descentralización por Colaboración.

Al decir de Gabino Fraga: "La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa"¹².

En razón de lo anterior, la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

No obstante la clasificación anterior, consideramos necesario mencionar la crítica que al efecto hace el profesor Miguel Acosta Romero.

12.- Fraga, Gabino, Op. cit. pág. 210.

El citado autor manifiesta que en México no es operable la clasificación en: descentralización por servicio, por región y por colaboración; enfocando la primera en organismos descentralizados que prestan servicios públicos, la segunda en el municipio, y la tercera, en las organizaciones de los particulares que coadyuvan con el Estado.

En efecto -agrega dicho jurista-, el que un organismo preste servicio público, no es característica definitiva para considerarlo descentralizado (el Departamento del Distrito Federal presta muchos servicios y no tiene esa naturaleza); el municipio por su parte, es una estructura político-administrativa, no tiene nexos con la organización centralizada federal o estatal, y sin embargo, puede tener en su organización las formas centralizada, desconcentrada o descentralizada; y por lo que respecta a la descentralización por colaboración, no es lo mismo una organización del Estado a una de los particulares, independientemente de que éstos, en ciertos casos, realicen actividades de interés público.

Por lo que, concluye el Maestro, esa clasificación no es aplicable a la descentralización administrativa, puesto que la forma de organización que tiene esos caracteres, se puede precisar a través de características que le son propias"¹³.

13.- Acosta Romero, Miguel. Op. cit. pág. 212.

V.- Características de los Organismos Descentralizados.

Dentro de las características importantes y sobresalientes de los organismos descentralizados, Miguel Acosta Romero considera las siguientes: 1) Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo; 2) Tienen régimen jurídico propio; 3) Tienen personalidad jurídica propia que les otorga el acto legislativo por el que fueron creados; 4) Denominación; 5) La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial; 6) Tienen órganos de dirección, administración y representación; 7) Cuentan con una estructura administrativa interna; 8) Cuentan con patrimonio propio; 9) Objeto; 10) Fijabilidad; y, 11) Régimen fiscal.

Como vemos, la enunciación que hace el citado autor de las características de los organismos descentralizados es bastante completa, además de que las mismas se encuentran contempladas en los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de 1986), por lo que pasaremos a explicar brevemente cada una de ellas.

1).- Son creados por un acto legislativo.

Todos los organismos descentralizados son creados por una ley del Congreso o por un decreto del Ejecutivo, surgiendo su personalidad jurídica, desde el momento en que entre en vigor el acto que los crea.

2).- Tienen régimen jurídico propio.

Este régimen lo constituye generalmente su Ley Orgánica, que bien puede ser una ley del Congreso, o un decreto del Ejecutivo. Todos los organismos descentralizados cuentan con su respectivo régimen jurídico propio regulando su personalidad, patrimonio,-

denominación, objeto y actividad.

3).- Personalidad jurídica propia.

Como ya habíamos mencionado, la personalidad jurídica - de los entes descentralizados les es dada en el acto de su creación. Estos organismos son creados por vía de un acuerdo político administrativo y por normas de derecho público; antes de su creación no existen elementos personales, ni materiales como sucede - con la creación de otras personas jurídicas colectivas, en que un grupo de personas físicas las organiza y les dota del patrimonio; su creación se decide por vía de autoridad, y después de expedida su Ley Orgánica, es cuando se conjunta el elemento personal, el - patrimonio, etc.

4).- Denominación.

El doctor Miguel Acosta Romero se refiere a la denominación de los organismos descentralizados, como la palabra o conjunto de palabras en el idioma oficial del Estado, que distingue y - diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares, sean federales, locales o municipales e, incluso, internacionales. Entre las que podemos mencionar -agrega- ISSSTE; -- PEMEX; CONASUPO; ASSA; INFONAVIT, etc.

5).- La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.

La sede es el lugar, ciudad, calle y número, donde residen los órganos de decisión y dirección. El ámbito territorial se refiere al lugar o lugares donde actúa el organismo descentralizado.

6).- Organos de dirección, administración y representación.

Sobre este particular, Acosta Romero, a quien tomamos -

de guía, los tipifica en Organos Colegiados y Organos Unipersonales.

"Un cuerpo colegiado que es el de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo. Este órgano colegiado es constante en la mayoría de las instituciones descentralizadas, aunque en nuestro sistema jurídico no existe unidad en cuanto a la denominación, componentes del cuerpo colegiado, ni tiempo y designación de su encargo, por lo que el número de sus componentes es muy variable y en él se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la Administración Central y, en segundo lugar, en ciertos casos, de los sectores a los que afecta la actividad del organismo"... "Inmediatamente después, el órgano de representación personal (es decir unipersonal) se encuentra siempre y después y en grado jerárquico inmediato, con las siguientes funciones: I.- Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior; II.- Acordar, en algunos casos, con el titular del Poder Ejecutivo y cumplir sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con el cuerpo colegiado; III.- Representa al organismo en todos los órdenes y tiene facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados, viene a ser el funcionario ejecutivo del organismo, con todos los poderes jurídicos inherentes; y, IV.- Coordinarse con el funcionario que encabece el sector respectivo y cumplir todas las disposiciones del agrupamiento sectorial"¹⁴.

14.- Acosta Romero, Miguel. Op. cit. págs. 220 y 221.

Como ya habíamos comentado, tampoco existe unidad en su denominación, ya que por lo que respecta al Cuerpo Colegiado, se le llama Consejo de Administración, Asamblea General, Junta de Gobierno, etc; y en cuanto al órgano unipersonal, tenemos que en el IMSS, ISSSTE, en Caminos y Puentes Federales de Ingresos, en ASSA y en PEMEX, etc., se le denomina Director General; en la UNAM se le llama Rector, y en Ferrocarriles Nacionales de México y en --- otros organismos, se les califica con el nombre de Gerente General.

7).- Cuentan con una estructura administrativa interna.

Esta dependerá de la actividad a que está destinado y a las necesidades de división del trabajo, existiendo generalmente una serie de órganos inferiores en los diversos niveles jerárquicos, así como de direcciones y departamentos.

8).- Patrimonio Propio.

Como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan a la vez con patrimonio propio, y este patrimonio se encuentra conformado por el conjunto de bienes materiales y derechos -- con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.

9).- Objeto.

Es muy variable, y en términos generales supeditado --- siempre a cuestiones de orden práctico y político, pudiendo abarcar: la realización de actividades que corresponden al Estado; la prestación de servicios públicos; la administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado; la prestación de servicios administrativos; la realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales, etc.

10).- Finalidad.

Generalmente es procurar la satisfacción del interés general en forma rápida, idónea y eficaz.

11).- Régimen fiscal.

En mérito a las actividades propias de su objeto, casi siempre están exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales, salvo casos excepcionales como PEMEX.

. . .

Dentro de nuestra institución del juicio de amparo, los organismos descentralizados adquieren una importante trascendencia dadas sus variadas posiciones que pueden adoptar como parte en el juicio constitucional, si se encuentran en los supuestos que establecen las tres primeras fracciones del artículo 5º de la Ley de Amparo: como quejoso, autoridad responsable o tercero perjudicado.

Respecto a que los organismos descentralizados puedan figurar como quejosos en el juicio de amparo es innegable, pues ello depende de la condición de agraviado que puede tener todo individuo o persona moral de derecho público, privado o social (artículos 4º, 8º y 9º de la Ley de Amparo), condición que se deriva de la titularidad que tiene de las garantías individuales consagradas en la Constitución General de la República, en su carácter de "gobernado"; asimismo pueden ser parte tercero perjudicada, cuando su interés jurídico consista en la subsistencia del acto que se impugna a la autoridad responsable (siempre y cuando reu-

nan los requisitos establecidos en la fracción III del citado artículo 5º de la Ley de Amparo).

Pero en realidad lo que nos interesa es precisar cuándo los actos emitidos por los organismos descentralizados pueden juzgarse mediante el juicio de amparo, pues no es lo mismo ser titular de la acción de amparo, que actuar de acuerdo a una potestad pública y afectar la esfera jurídica de los particulares.

Este es uno de los problemas más polémicos en la actualidad a que se enfrenta la teoría del juicio constitucional, ya que dicha cuestión ha adquirido aspectos muy importantes en atención al auge que ha tomado la actividad estatal al crear entidades descentralizadas.

Desde sus orígenes, la tutela de las garantías constitucionales del gobernado se impartía con eficacia a través de la -- procedencia de la acción de amparo contra actos de los órganos -- del Estado propiamente dichos; empero, la evolución social y económica de México, plantea la impostergable necesidad de que se amplíe la órbita del ejercicio de dicha acción contra actos de entidades públicas, que no son estrictamente órganos estatales en el sentido tradicional y clásico del concepto, como lo hemos venido reiterando en capítulos precedentes, tales entidades públicas, ya sean organismos descentralizados o empresas de participación estatal, han adquirido poderes de hecho en las diversas relaciones que componen la vida socio-económica del país, lo que, en muchas ocasiones, les permite imponer unilateralmente sus decisiones a todas aquellas personas físicas o morales que requieren de los servicios que prestan de acuerdo a la finalidad con que fueron creadas como entidades paraestatales.

El maestro Ignacio Burgoa aprecia que, como en toda entidad moral, el organismo descentralizado registra relaciones internas entre sus miembros componentes y relaciones externas fren-

te a los sujetos que no pertenezcan a él.

"Las primeras - sigue diciendo el maestro- se regulan por la legislación anterior que instituya a dicho organismo, que lo estructure o norme su funcionamiento. -- Por virtud del principio de autonomía que rige las actividades, de un organismo descentralizado, éste se -- considera como una persona moral distinta del Estado, -- aunque creada por la voluntad estatal, según se dijo. -- Por tanto, sus órganos componentes, en quienes radica la facultad directiva de su actuación, no son órganos del Estado. De ello se infiere que los actos de tales órganos que realizan dentro del régimen interno de la entidad descentralizada, no son actos de autoridad para los efectos del amparo, pues aunque pueden ostentar los caracteres de unilateralidad, imperatividad y coercitividad, no provienen de ningún órgano estatal. Esta apreciación se robustece si se toma en cuenta que los componentes de un organismo descentralizado, como tales, frente a éste, a sus elementos directivos, o frente a sus demás miembros, no gozan de garantías individuales, o sea, no están colocados en la situación de gobernados, la que sólo puede darse en las relaciones de supra a subordinación, cuyo sujeto pasivo es cualquier órgano del Estado"... "En sus relaciones externas el organismo descentralizado generalmente se comporta como un particular, es decir, realizando actos de variada índole que carecen en sí mismos de fuerza compulsora. Dichos actos, por ende, no son actos de autoridad y contra ellos obviamente no procede el amparo, en la inteligencia de que, cuando provocan bajo cualquier aspecto la decisión de algún órgano estatal que pueda afectar al gobernado, ésta deberá constituir el acto reclamado en un juicio de garantías en que el organis-

mo descentralizado figure como tercero perjudicado en los casos contemplados por el artículo 59, fracción - III, de la Ley de Amparo"¹⁵.

Sin embargo, consideramos que actualmente la realidad - práctica rebasa a la legal, por lo que estimamos conveniente ci- - tar algunos casos excepcionales de la procedencia del juicio de - amparo contra actos de organismos descentralizados.

VI.- El Instituto Mexicano del Seguro Social.

Hemos aseverado que en forma general, legalmente, no -- procede el juicio de garantías contra actos de organismos descen- - tralizados, sin embargo, encontramos una primera excepción a la - regla, con base en la cual se abrió el camino que daría pauta pa- - ra que en el futuro se consideraran otros casos de procedencia.

En efecto, el primer caso y más típico en que los actos de un organismo descentralizado pueden atacarse en amparo, con- - cierne al Instituto Mexicano del Seguro Social, ello en lo que se refiere a la determinación de créditos de previsión social a su - favor y a cargo de particulares, ya que para obtener su pago, se - ejercita la facultad económica-coactiva por órganos centralizados del poder público (Oficinas Federales de Hacienda), las que ac- - túan como meras ejecutoras de las resoluciones en que dichos cré- - ditos se fijan. Así, mediante decreto de cuatro de noviembre de - 1944, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 - del mismo mes y año, se reformó el artículo 135 de la Ley del Se- - guro Social, dándole el carácter de fiscal a las aportaciones pa-

15.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit. págs. 196 y 197.

ra el Seguro Social, convirtiéndose así éste en un organismo fi
cal autónomo. Criterio que se consolida plenamente en diversas -
ejecutorias.

"AUTORIDADES, QUIENES LO SON, PARA LOS EFEC
TOS DEL AMPARO. Conforme a la tesis de ju
risprudencia visible con el número 54, en
la página 115 de la Sexta Parte del apéndi
ce al Semanario Judicial de la Federación
publicado en 1965, autoridades son, para -
los efectos del amparo, todas aquellas pe
sonas que de hecho o de derecho 'disponen
de la fuerza pública'. Esa tesis, formada
con ejecutorias que van del tomo IV al to
mo LXX de la Quinta Epoca del Semanario ci
tado, necesita ser afinada en la época ac
tual, en que las funciones del poder ejecu
tivo se han desplazado con complejidad cre
ciente a organismos descentralizados y pa
raestatales. Y se tiene que llegar a la --
conclusión de que si los particulares no -
pueden por voluntad unilateral, ni por es
tipulación respecto de tercero (artículos-
1860, 1861 y 1868 y relativos del Código -
Civil aplicables en materia federal), impo
ner a otros cargas que sean exigibles me--
diante el uso de la fuerza pública, ni di
recta ni indirectamente (acudiendo para --
ello a los tribunales, por ejemplo), uno -
de los elementos que viene a caracterizar
a las autoridades para los efectos del am
paro (artículo 103, fracción I, de la Cons
titución Federal), es el hecho de que con
fundamento en alguna disposición legal pue
dan tomar determinaciones o dictar resolu-

ciones que vengan, en alguna forma cualquiera, a establecer cargas en perjuicio de terceros, que puedan ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública (según que dispongan ellos mismos de esa --- fuerza, o que haya posibilidad de un camino legal para acudir a otras autoridades que --- dispongan de ella). Y cuando esas cargas --- sean en alguna manera exigibles mediante el uso de la facultad económico-coactiva, como impuestos, derechos o aprovechamientos (artículo 10, fracción I, del Código Fiscal de la Federación), se estará frente a autoridades para dictar resoluciones de carácter fiscal"¹⁶.

"...La característica esencial de un organismo, para que sea tenido por autoridad, es -- que desempeñe la función de imperio, que ordene y se haga obedecer; y, a ese respecto, -- el Instituto Mexicano del Seguro Social, está probado que desempeña esa función, según lo demuestran entre otros, los artículos 7, -- 9, 10, 28, 29, 31, 32, 46, 48, 122, 142 de -- la Ley del Seguro Social, 3, 4, 5, 8, 11, 16 17 del Reglamento de Inscripción, Dirección -- General y Consejo Técnico, 1, 4, 26 y 27 del Reglamento sobre Pagos de Cuotas y Contribuciones del Seguro Social. Estas disposiciones legales contienen mandatos, imponen san-

16.- Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Informe de 1981. págs. 29 y 30.

ciones por desobediencia a lo mandado, establecen derechos, ordenan privaciones de derecho, cuando el afectado ha incurrido en ciertas moras, pues dicen: los patronos deberán hacer esto, los asegurados harán esto otro, el patrón está obligado, etc. En consecuencia, si el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene la facultad de dar órdenes y hacerse obedecer, es inconcuso que es autoridad, y por tanto, sus actos son materia de amparo, de conformidad con los artículos 103 fracción I, constitucional y 1º, fracción I, de la Ley Orgánica de los artículos 103 y -- 107 de la Constitución Federal"¹⁷.

"SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD. A partir de la Reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social que establece la facultad del Instituto del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero-patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que, por tanto, tiene el carácter de autoridad para los efectos del amparo que contra él se interponga"¹⁸.

17.- Rivera Torres Agustín. Tomo XCI, p.1928. Quinta Epoca del Semanario Judicial de la Federación. Aprobado por mayoría de tres votos contra dos, el 6 de marzo de 1947.

18.- Apéndice 1917-1985. Tercera Parte. Segunda Sala. Jurisprudencia número 315. pág. 531.

Con lo anterior se corrobora el criterio de la procedencia del juicio de amparo contra los referidos actos del Instituto Mexicano del Seguro Social, previo el agotamiento de los recursos ordinarios legalmente existentes para impugnarlos. Asimismo, la Ley del Seguro Social vigente califica al Instituto correspondiente como: "organismo fiscal autónomo" (art. 268), disponiendo que "El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al Instituto, se realizará por conducto de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación", agregando: "dichas oficinas procederán inmediatamente al requerimiento y cobro de los créditos, ajustándose a las bases señaladas por el Instituto", al que entregarán las sumas recaudadas (art. 271).

En estas circunstancias, cuando el citado organismo descentralizado actúe como organismo fiscal autónomo, será autoridad para los efectos del amparo. Pero ¡cuidado!, única y exclusivamente en esos casos, no así en sus demás actuaciones, pues contra éstas no podrá el gobernado promover el juicio constitucional, ya que deben considerarse actos de particulares; es decir, como los que realiza cualquier organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. En este sentido se pronunció la Suprema Corte en una ejecutoria que en su parte conducente dice:

"... La circunstancia de que el artículo 135 de la anterior Ley del Seguro Social (cuyo contenido normativo reproducen, substancialmente, los artículos 267, 268 y 271 de la vigente ley) otorgue al Instituto Mexicano del Seguro Social la calidad de organismo fiscal-autónomo y que, como tal, tenga facultades para realizar actos de naturaleza jurídica --

que afectan la esfera de los particulares, -- así como para imponer a éstos el acatamiento de sus determinaciones, sólo significa que en este limitado ámbito de su actuación y precisamente para las finalidades previstas por el mencionado precepto legal, está investido del carácter de autoridad. Estas atribuciones que se han considerado necesarias para el resguardo de la eficaz prestación del servicio público obligatorio que le compete, en nada modifican su intrínseca estructura legal de organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia y, por tanto, como entidad se parada de la administración central"¹⁹.

VII.- La Universidad Nacional Autónoma de México.

Nuestra Máxima Casa de Estudios es un organismo descentralizado por servicio del Gobierno Federal, estructurada básicamente por su Ley Orgánica de 30 de diciembre de 1944, expedida -- por el Congreso de la Unión, contando además en su régimen interior con autonomía (arts. 1º y 2º); por tanto, la única relación que tiene la Universidad con el Estado, consiste en la creación legislativa de la misma como organismo descentralizado, con función autónoma puesto que fue creada con este carácter; con facultades de organizarse como lo estime conveniente tanto en el orden

19.- Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo directo 1262/69. Instituto Mexicano del Seguro Social, 25 de abril de 1973. 5 votos. Ponente: Ministro Pedro Guerrero Martínez.

administrativo, docente y estatutario, sin injerencia de ningún órgano del Estado.

La finalidad de la Universidad, como institución pública que es, consiste en "impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad" (art. 1º de la Ley Orgánica); por lo que actúa autónomamente desempeñando tales objetivos, sin guardar dependencia jerárquica con ningún órgano del Estado, ni aún en la integración de las autoridades universitarias.

Aunado a lo anterior, en ninguno de los órganos o autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México se deposita alguna de las tres funciones (administrativa, legislativa y judicial) en que se desarrolla el poder del imperio del Estado en el ámbito federal o local, por ende, tales órganos o autoridades no presentan el carácter de "autoridad" para los efectos del amparo, puesto que sus actos no emanan de algún órgano estatal propiamente dicho a quien se haya encomendado el ejercicio del poder público.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, antes de las reformas de 1967, ha sostenido que la Universidad Nacional Autónoma de México no puede tener el carácter de autoridad responsable, cuyas ejecutorias en su parte-conducente dicen:

"... La Universidad Nacional Autónoma de México, es una corporación pública catalogada dentro de la categoría de persona moral en los términos de la fracción II del artículo 25 del Código Civil, por cuyo carácter particular no puede ser enjuiciada en la vía constitucional de amparo, instituido esencialmente-

para combatir actos de autoridad que violen garantías individuales. Indudablemente que se trata en la especie, como ha sido bien explorado, de una organización descentralizada del Estado por servicio; cuya autonomía radica en su facultad de gobernarse por sus propios órganos desligados del Poder Público; y si bien colabora con aquél para la mejor realización de sus atribuciones en lo que ve a la impartición de la educación pública superior, ello no quiere decir que exista una relación de jerarquía administrativa entre el Estado y la Universidad, por virtud de la cual debe someterse a su potestad y mandato. Sus funcionarios no los designa el Estado, sino que son electos uno y nombrados otros por su propios organismos particulares de acuerdo con su Ley Orgánica; y en el funcionamiento de la Institución, el Gobierno Federal carece de facultades de vigilancia y control directo, ya que rige su propia vida interna de acuerdo con los postulados de su invocada ley y los que emanan de sus Estatutos expedidos por el Consejo Universitario. Todo ello nos induce a confirmar que la Universidad quejosa carece de poder público y de imperio; no dispone ni por mandato de la ley ni de hecho, de esa fuerza que constituye una de las características fundamentales del Estado, y por ende, tales circunstancias contribuyen a fijar la naturaleza de la Máxima Casa de Estudios fuera del concepto de autoridad"²⁰.

20.- Queja 152/62, promovida por la Universidad Nacional Autónoma de México contra el auto dictado por el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, que admitió una demanda de amparo contra actos de diversos órganos de dicha entidad.

"Es indudable que la Universidad Nacional Autónoma de México es un organismo descentralizado del Estado, porque así lo dice el artículo 1º de su Ley Orgánica de seis de enero de 1945, - pero esa designación no es suficiente para que tenga el carácter de 'autoridad' para los efectos del amparo, porque según esa propia ley, - la descentralización de la Universidad está -- llevada a tal extremo que se le llema 'autónoma', porque no tiene dependencia jerárquica de algún órgano del Estado, sus autoridades las nombra ella misma y cuenta con patrimonio propio formado por bienes sujetos a las disposiciones del derecho común, salvo los inmuebles destinados a su servicio, los que son inalienables e imprescriptibles, por disposición del artículo 16 de la citada Ley Orgánica. Por tanto, no puede sostenerse que la Universidad sea un órgano del Estado, primer elemento constitutivo del concepto de autoridad. Por sus funciones, tampoco se puede considerar que la Universidad Nacional Autónoma de México como un órgano por medio del cual ejerciera su soberanía - el pueblo, en términos del artículo 41 constitucional, pues sus fines son los de impartir - educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y -- técnicos útiles a la sociedad, según la enumeración que hace el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Universidad, quedando así, fuera de sus funciones el impartir educación primaria, - secundaria y normal y de cualquier tipo o grado destinada a obreros y a campesinos, la cual se considera privativa del Estado, según la -- fracción II del artículo 3º constitucional y - en relación a la cual debe obtenerse previamente

te, en cada caso, la autorización expresa del Poder Público. Es evidente, porque así lo dice la fracción XXV del artículo 73 constitucional, que el Estado puede dar educación profesional, pero esta función no es privativa o específica del Estado, porque también los particulares pueden impartirla libremente, -- sin necesidad de autorización, como lo dispone el artículo 45 de la Ley Orgánica de Educación Pública. Las facultades de la Universidad, enumeradas en el artículo 2º de su Ley Orgánica se reducen a: I.- Organizarse. II.- Impartir sus enseñanzas. III.- Organiza sus bachilleratos, con la misma extensión que los estudios oficiales de la Secretaría de Educación Pública. IV.- Expedir certificados de estudios, grados y títulos, y V.- Otorgar, para fines académicos, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos educativos. Todas estas actividades de ninguna manera implican que la Universidad imponga su voluntad a los particulares, es decir, no tiene función de autoridad, tal como lo estimó el acuerdo que se revisa, el que deberá confirmarse dada la inoperancia de los agravios y teniendo en cuenta que el concepto de 'autoridad' es esencial para la procedencia del juicio de garantías, pues ésta se da, según el artículo 103 constitucional, únicamente contra actos de autoridad y no contra actos de particulares"²¹.

21.- Toca R-1170/60. Resolución pronunciada el 25 de diciembre de 1960. (mismo Tribunal Colegiado).

Ahora bien, la Universidad Nacional Autónoma de México, como hemos visto, es un organismo descentralizado autónomo, sin sometimiento a algún Órgano del Estado; en su régimen interno fundamentalmente existe una relación jerárquica entre ella y los --- alumnos y estudiantes (elemento humano), y por lo tanto, puede --- desplegar actos de poder imperativo, actuando de una manera unilaterial y coercitiva, o bien, actuando sin imperio, puede hacer uso indirecto de la fuerza pública a través de alguna otra autoridad--- que sí goce de tal.

Así, en la hipótesis de que la Universidad no expidiera el título a quienes han cumplido con los requisitos y condiciones que la ley establece, sería violatorio de garantías individuales, toda vez que el artículo 5º constitucional dispone que la ley de cada Estado va a establecer qué profesiones necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo, y tendría que reconocérsele el carácter de autoridad responsable, aunque se argumenta que la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser un organismo de centralizado autónomo y con personalidad jurídica propia, carecería de imperio para hacer cumplir sus determinaciones. ¿ Sería -- necesario que ese acto lo impusiera por la fuerza pública ?, de finitivamente no. Por tal motivo, consideramos que la Universidad Nacional Autónoma de México sí puede tener el carácter de autoridad para los efectos del amparo.

A mayor abundamiento, el origen del funcionamiento y --- estructura orgánica de la Universidad, asume una investidura "sui generis", ya que fue creada a través de un acto del Poder Público (Ley Orgánica), por lo que no es una entidad privada, y los actos de sus autoridades no son evidentemente de particulares, pero ta m poco se les considera "actos de autoridad" en el sentido tradicional del concepto; el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Universidad establece quienes serán las autoridades universitarias, --- otorgándoles esta propia ley, diversas facultades en el ámbito de

su competencia, pero nuestra duda surge, si dichas autoridades -- universitarias se excedieran de esas facultades conferidas ¿ Qué- órgano sería el encargado de revisar su proceder y establecer si- actúa conforme a derecho o no ?.

"Por otra parte, se alega que no es concebible que la-- Universidad sea una especie de insula dentro de cuyos- dominios no impera la Constitución, ya que la autono- mía universitaria es la capacidad para que dicha enti- dad jurídica se dé sus propias normas orgánicas y fun- cionales y designe a las personas que encarnen a sus - diferentes órganos directivos y administrativos sin -- intervención de alguna autoridad del Estado, pero que- dicha autonomía no puede extenderse hasta el extremo - de que la Universidad y sus funcionarios actúen fuera- o contra el orden constitucional. Se concluye que se- ría absurdo que la autonomía de la Universidad se con- ceptuase como una especie de soberanía sustraída de la observancia de la Constitución, en cuanto que ésta no- rigiera los actos de sus autoridades y que los propios actos pudieran violar impunemente las garantías cons- titucionales en detrimento de los alumnos y profesores. Se sostiene que la Constitución tiene un imperio norma- tivo total dentro del territorio nacional, en el senti- do de que nadie ni nada puede estar al margen de sus - mandamientos ni mucho menos comportarse insancionable- mente contra ellos. De estas aseveraciones se infiere que dentro de un régimen de derecho fundado en la Constitu- ción como ordenamiento básico y supremo, no es posible tolerar que, a pretexto de una mala entendida autono- mía, las autoridades universitarias no deban respetar- sus prescripciones, y entre éstas, las concernientes a las llamadas garantías individuales, cuya violación, - por actos de tales autoridades, hace procedente el am- paro a falta de algún recurso jurídico (lato sensu) --

intra o extra-universitario, mediante el cual los afectados pudiesen obtener la reparación correspondiente - de sus derechos"²².

Concluyendo, consideramos que sin hablar de pérdida de autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México, el juicio de amparo puede ser procedente en casos similares como al que nos referimos anteriormente (es decir, cuando dicho organismo por medio de sus autoridades se negare a expedir un título profesional habiéndose cumplido los requisitos, o se negase a realizar un trámite administrativo indispensable para el que lo solicite), -- puesto que nuestra Máxima Casa de Estudios llegado el momento, -- puede emitir un acto o abstenerse de otorgar un servicio, con perjuicio claro para cualquier integrante del conglomerado humano -- que la conforma, y si dentro de la misma legislación universitaria no existe algún medio para impugnar el acto lesivo, éste es - violatorio de garantías individuales por lo que debe juzgarse por la vía constitucional.

VIII.- Petróleos Mexicanos.

El Juez Tercero de Distrito en el Estado de Puebla, con la expedición y promulgación del decreto de 19 de diciembre de -- 1984, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 - del mismo mes y año, mediante el cual se modificaron y derogaron diversas disposiciones del Reglamento de la Distribución de Gas, - publicado éste en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1960, sostuvo el siguiente criterio:

22.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit. págs. 201 y 202.

"...no ha lugar a admitir la demanda de garantías que se plantea respecto de los actos reclamados a la empresa parastatal Petróleos Mexicanos...en virtud de que dichas personas-morales no revisten el carácter de autoridades para los efectos del amparo, en virtud de que no disponen de la fuerza pública, legalmente o de hecho para hacer cumplir sus determinaciones y por tanto carecen de imperio para -- ejecutar sus determinaciones, que es indispensable para la existencia de todo acto de autoridad, tal y como lo establece la jurisprudencia número 53, visible en la página 98 de la Octava Parte del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación, publicada bajo el rubro: 'AUTORIDADES QUIENES LO SON'..."

Sin embargo, desde nuestro particular punto de vista, -- consideramos erróneo dicho criterio, tan es así que otros jueces-federales como el licenciado Efraín Polo Bernal, Juez Cuarto de -- Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en -- aquella época, no sólo consideró como autoridad responsable a Petróleos Mexicanos, sino también a muchas de las empresas encargadas del suministro del combustible gas L.P., creándose una situación por demás polemizada por tratarse de empresas particulares a quienes se consideró como autoridades.

En efecto, el artículo 24 del citado decreto establece:

"24.- Queda prohibido el suministro de gas -- L.P., para uso de motores de combustión interna y su utilización de éstos. Excepcionalmente podrá autorizarse dicho uso cuando se trate de consumo prioritario estrictamente --

necesario, previa la conformidad de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y de Petróleos Mexicanos".

Luego entonces, mediante dicho decreto se le confiere a Petróleos Mexicanos el carácter de autoridad, toda vez que se le otorga la facultad de autorizar el suministro de gas L.P., para uso de motores de combustión interna, en unión de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

A su vez, el artículo 118 del mencionado decreto, establece las sanciones aplicables con motivo de la violación a lo dispuesto por el artículo 24, situación que necesariamente nos lleva a la conclusión de que a Petróleos Mexicanos, si debió considerársele como autoridad para los efectos del juicio de amparo, puesto que se facultó a dicha entidad paraestatal tanto a suspender el suministro de gas L.P. para motores de combustión interna, como para autorizar tal suministro en unión de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; consecuentemente, en el caso concreto, sí debió reputarse como autoridad responsable a Petróleos Mexicanos.

Generalmente el criterio de los juristas se centra en que todo el derecho está contemplado en las leyes escritas, y que los ordenamientos legales son cuerpos de preceptos en que el legislador ha previsto todos los casos que en determinado momento puedan ser materia de una controversia, además creen que la misión del juzgador radica simplemente en buscar el texto legal o

el precedente jurisprudencial, aplicando cualquiera de ellos con rigurosa exactitud.

Sin embargo, el derecho escrito y la jurisprudencia resultan impotentes para abarcar toda la vida social que constantemente está en movimiento; pero tampoco es conveniente que el legislador continuamente esté ampliando y modificando los ordenamientos legales, porque las leyes más perfectas y previsoras al momento de su promulgación, poco tiempo después, a consecuencia de lo vertiginoso de la vida actual, resultan ser deficientes.

Es por eso que en ciertas materias el legislador deja "zonas en blanco", en el sistema jurídico que establece, encomendando al juez que fije prudentemente el contenido y extensión de determinados conceptos. Conscientemente el legislador al hablar de "autoridades", "interés jurídico", "orden público", etc., se ha abstenido de definir esos conceptos encomendando esa tarea al juez, a fin de que puedan ser entendidos variadamente teniendo en cuenta circunstancias que cambian e intereses sociales que predominan. Ante esas "zonas en blanco" propias de toda legislación, el papel del juzgador crece en importancia, puesto que es el instrumento mecánico aplicador e interpretador de la ley y en su caso de la jurisprudencia, haciéndolo de forma tal que se adapte a las nuevas exigencias sociales. La rigidez de la ley -- extremada por el intérprete, puede llegar a ser un obstáculo para el progreso social en aquellas materias sujetas a un rápido -- desenvolvimiento y que requieren una mayor correspondencia entre el hecho y la norma que debe regirlo.

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

La vida social del ser humano es siempre un constante - contacto con los demás individuos miembros de la sociedad en que se desenvuelve; por tanto, para que la vida en común sea posible y pueda desarrollarse por un sendero de orden, para evitar el caos en la sociedad, es necesario que exista una regulación que encause y dirija esa vida en común, que norme las relaciones humanas, en una palabra, es menester que exista un Derecho. La regulación jurídica es indispensable para la existencia, subsistencia y dinámica de la sociedad en todos sus aspectos. Sin el Derecho, -- que implanta el orden normativo necesario para la vida social, ésta no podría desarrollarse. Es así como en base a la necesidad -- que tiene el ser humano de relacionarse con sus congéneres, para poder lograr sus fines y desarrollarse armónicamente, resulta indispensable que ceda parte de sí para conformar un grupo social, el Estado.

El orden jurídico de un Estado debe permitir o tolerar al gobernado el desempeño de su potestad libertaria a través de las diversas manifestaciones que se consideran como medios indispensables para obtener una satisfacción personal: libertad de expresión de pensamiento, de reunión, de asociación, de trabajo, de comercio, etc. Empero, siendo el derecho el regulador de las relaciones sociales, forzosamente limita la actividad de los sujetos de dicho vínculo, con el fin de mantener un orden y evitar que la sociedad degenera en el caos. Consecuentemente, el régimen jurídico que tenga como aspiración realizar el bien común, consignando la permisión de un mínimo de actividad individual, también tendrá que establecer límites o prohibiciones al ejercicio absoluto de ésta, manteniendo así el orden en la sociedad y preservando los intereses generales de la misma.

1.- El Estado no podría existir ni alcanzar sus objetivos sin la existencia en él de un poder y, en consecuencia, de una autoridad; lo cual resulta indispensable para cumplir con su-

tarea coordinadora, imponiendo obligatoriamente sus decisiones, -- con el fin de realizar el bien común colectivo. Es lógico, entonces, que la autoridad llamada a mandar tenga el poder de obligar a la obediencia de sus órdenes, puesto que una orden que no pueda imponerse es una orden dada en el vacío. Es por eso que en una -- primera connotación, la palabra "autoridad" equivale a poder, potestad o actividad que es capaz de imponerse a algo, y referida -- al Estado como organización jurídica y política que es, implica -- el poder con que éste está investido, superior a todos los que en él existan, y que al desplegarlo de una forma imperativa, nada ni nadie puede desobedecerlo o desacatarlo, es decir, es el poder de imperio emanado de su soberanía.

2.- En el terreno de estricto derecho público, por autoridad se entiende jurídicamente al órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales. Bajo este aspecto, el concepto de "autoridad" ya no implica una determinada potestad, sino -- que se traduce en un órgano del Estado, constituido por una persona o servidor público o por una entidad moral o cuerpo colegiado, que despliega ciertos actos, en ejercicio del poder de imperio, -- tal como se desprende de la concepción contenida en el artículo -- 41 constitucional. Empero, al referirnos concretamente al concepto de "autoridad" para los efectos de la procedencia del amparo, -- no podemos entender dicho concepto desde tal punto de vista, por el contrario, debemos considerar ya a la "autoridad" como un órgano del Estado constitutivo de su gobierno, integrado por un servidor público o por un cuerpo colegiado, encargados de llevar a cabo las tareas estatales que se les encomienden y que son creados -- por el propio Estado a través de los ordenamientos legislativos -- que al efecto se emitan, en los que se consignará su formación, -- organización y funcionamiento.

3.- Uno de los principales problemas que afronta la teoría y la práctica del juicio constitucional, es el concerniente a si los organismos descentralizados pueden reputarse como autoridades para los efectos del amparo.

Tales organismos son entidades públicas que el Estado se ha visto obligado a crear, con el fin de cumplir con sus actividades que son cada vez más amplias y complejas. La forma que pueden asumir los mismos es principalmente la de organismos descentralizados. La manera más práctica para determinar su índole jurídica, -- consiste en establecer sus características más peculiares y diferencias de los órganos centralizados del Poder Ejecutivo, dentro -- de las que podemos señalar: que están dotados de personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado; pueden ser sujetos de derechos y obligaciones, frente a los particulares e inclusive frente al Estado mismo; tienen autonomía presupuestal, total y parcial y patrimonio propio.

4.- Los organismos descentralizados generalmente desarrollan sus actividades como un particular, es decir, realizan actos en función de su objeto, y que en sí carecen de una fuerza compulsora; además, cuando dichos actos provocan bajo cualquier aspecto la decisión de algún órgano estatal que pueda afectar al gobernado, ésta deberá constituir el acto reclamado en el juicio de garantías en el que el organismo descentralizado figure como tercero perjudicado (artículo 5º, fracción III, de la Ley de Amparo).

Por otra parte, cuando los actos que emita un organismo descentralizado necesariamente y por un mandato expreso de la ley, deban ser ineludible y fatalmente ejecutados por alguna autoridad del Estado frente al gobernado por la vía coactiva, o sea, sin que esta autoridad tenga la facultad de hacerlos cumplir o de negarse-

a realizarlos por propia decisión, y que la ley la repunte como mera ejecutora de las resoluciones del citado organismo, contra dichos actos sí es procedente entablar el juicio de garantías. Consecuentemente, si los actos del organismo carecen legalmente de fuerza compulsora frente a un órgano estatal, de manera que queden sujetos a la facultad decisoria de alguna autoridad del Estado, ta les actos no pueden ser impugnados en el amparo.

Ahora bien, la conclusión anterior únicamente se refiere a aquellos casos en los que las relaciones que se dan entre la autoridad estatal, el organismo descentralizado y el particular están previstos específicamente en la ley. Sin embargo, las supracitadas entidades públicas han adquirido una potencialidad innegable en las diversificadas actividades que integran la vida socioeconómica del país, pues su situación hegemónica les permite imponer unilateralmente sus decisiones a todos aquellos sujetos físicos o morales que requieren de los servicios que prestan de acuerdo a la finalidad con que fueron creadas. Como ejemplo de ello pensemos en el caso que expusimos de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuando ésta se niega a expedir un título profesional; o cuando en el caso de Petróleos Mexicanos, que se le facultó para negar o autorizar el suministro de combustible a empresas privadas; y si dentro de los ordenamientos legales que regulan las actividades de dichos organismos, no se cuenta con algún medio jurídico para impugnar los actos lesivos de garantías que éstos emitan: ¿Porqué no otorgar contra ellos el amparo?, pues es claro que sí pueden en cualquier momento violar las garantías individuales de un gobernado.

5.- No todos los órganos estatales tienen el carácter -- de autoridad para los efectos del juicio de amparo, y en el caso -- de los organismos descentralizados se requiere que los actos que --

llevan a cabo dichas entidades públicas reúnan ciertos requisitos tales como: que sean emitidos por un órgano del Estado, sustantivado en un servidor público o integrado en un cuerpo colegiado; - una titularidad de facultades de decisión o ejecución que puedan realizar conjunta o separadamente; que cuenten con una imperatividad en el ejercicio de dichas facultades, y la creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, de hecho o de derecho, dentro del régimen estatal, o la alteración o afectación de las mismas. Además, es necesario que tales actos tengan los atributos de la unilateralidad, imperatividad y coercitividad.

De tal manera que el concepto de "autoridad" que contempla la fracción I del artículo 103 constitucional, proponemos se entienda como: autoridad será aquel órgano estatal, de hecho o de derecho, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, jurídicas o fácticas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa, unilateral y coercitiva.

Como podemos ver, en el concepto propuesto también estamos incluyendo a las autoridades de hecho, de tal suerte que ya no restringimos al concepto de autoridad a un punto de vista netamente jurídico, o sea, como el órgano estatal cuyo establecimiento, organización y funcionamiento estén previstos en el orden legal vigente; por el contrario, para los efectos del amparo también deberá ser autoridad aquella entidad que sin tener formalmente ese carácter, emita actos públicos imperativos que afecten la esfera jurídica de los gobernados. Por lo tanto, las autoridades de hecho no representan gran problema para los órganos del Poder Judicial Federal, puesto que son casos por demás aislados y que, por consiguiente, es suficiente con que el juzgador federal se --avoque al estudio del caso concreto, y con un razonamiento lógico jurídico, además de los precedentes ya existentes, resuelva de --

manera satisfactoria para las partes.

6.- En la práctica hemos visto que las decisiones de los organismos descentralizados no pueden ser impugnadas mediante el juicio de amparo, en razón de que provienen de instituciones o entidades que no son, en puridad, órganos directos del Estado; resultando improcedente la demanda que se entable en contra de la actuación de las entidades públicas citadas; improcedencia que provoca un verdadero estado de indefensión en detrimento de quienes se ven lesionados por dicha actuación.

En conclusión, resulta inobjetable, como tratamos de probar principalmente en los dos últimos capítulos, que es necesaria una reforma a la fracción I del artículo 103 constitucional con el propósito de ensanchar el concepto de autoridad para la procedencia del juicio de garantías, a efecto de considerar ejercitable la acción constitucional respectiva contra actos de entidades públicas que, sin ser órganos de la administración centralizada, violen las garantías que en favor del gobernado contempla la Constitución General de la República.

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

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. 5a ed. México, 1983.

Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. 2a ed. México, 1982.

Barragán Barragán, José. Temas de Liberalismo Gaditano. UNAM-Coordinación de Humanidades. 1a ed. México, 1978.

" " " Primera Ley de Amparo de 1861. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1a ed. México, 1980.

Bazdresch, Luis. El Juicio de Amparo. Curso General. Ed. Trillas. 4a ed. México, 1985.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa. 19a ed. México, 1985.

" " " El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. 22a ed. México, 1984.

Carrillo Flores, Antonio. La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos. Ed. Porrúa. 1a ed. México, 1981.

Castro, Juventino V. Garantías y Amparo. Ed. Porrúa. 5a ed. México, 1986.

Couto, Ricardo. Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo. Ed. Porrúa. 4a ed. México, 1985.

Chinoy, Ely. La Sociedad. Ed. Fondo de Cultura Económica. 12a ed. México, 1986.

De la Madrid Hurtado, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional. Ed. PRI-ICAP. México, 1982.

Díaz del Castillo, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Ed. Porrúa. 2a ed. México, 1976.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. 20a ed. México, 1980.

García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa. 34a ed. México, 1982.

Góngora Pimentel, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. 1a ed. México, 1987.

González Cosío, Arturo. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. 2a ed. México, 1985.

Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama López, Enrique. La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia. (1917-1984). Tomo I. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2a ed. México, 1985.

Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Ed. UNAM-Coordinación de Humanidades. 6a ed. México, 1983.

González Navarro, Moisés. Vallarta en la Reforma. Ed. UNAM-Coordinación de Humanidades. 1a ed. México, 1956.

Hamilton, Madison y Jay. El Federalista. Ed. Fondo de Cultura -- Económica. 9a ed. México, 1957.

León Vallarta, Ignacio. "Votos". Imprenta Francisco Díaz de León. 1a ed. México, 1882.

Lira, Andrés. El Amparo Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano. Ed. Porrúa. 2a ed. México, 1984.

México a Través de los Siglos. Tomo VIII. Ed. Cumbre, S.A. 17a ed. México, 1980.

Montiel y Duarte, Isidro. Estudio Sobre Garantías Individuales. Ed. Porrúa. 3a ed. México, 1979.

Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales. Ed. UNAM-Coordinación de Humanidades. 1a ed. México, 1983.

Noriega, Alfonso. Lecciones de Amparo. Ed. Porrúa. 2a ed. México, 1980.

Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. 3a ed. México, 1972.

Polo Bernal, Efraim. Manual de Derecho Constitucional. Ed. Porrúa. 1a ed. México, 1985.

Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Ed. Porrúa. 19a ed. México, 1984.

Rabasa, Emilio. El Artículo 14 y El Juicio Constitucional. Ed. Porrúa. 5a ed. México, 1984.

" " La Constitución y la Dictadura. Ed. Porrúa. 6aed. México, 1982.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. 19a ed. Madrid, 1970.

Revista: "Temas Sobre Japón" (Oficina de Información Pública, Ministerio de Asuntos Extranjeros. Japón-1976).

Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución. Ed. Porrúa. 5a ed. México, 1980.

Serra Rojas, Andrés. Las Formas de la Organización Administrativa Federal. RAP-No. 31-32. INAP. México, 1980.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. 20a ed. México, 1984.

Vargas I. Ignacio R. Organización Política de los Pueblos del Anáhuac. Ed. Porrúa. 1a ed. México, 1957.

Vázquez del Mercado, Oscar. El Control de la Constitucionalidad de la Ley. Ed. Porrúa. 1a ed. México, 1978.

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. México, 1985.

Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución. Ed. Porrúa. 1988.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ed. Porrúa. 49 ed. México, 1988.

Código Federal de Procedimientos Civiles. Ed. Porrúa. 49a ed. México, 1988.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa. 17a ed. México, 1987.

Código Civil para el Distrito Federal. Ed. Porrúa. 52a ed. México, 1983.

Código de Comercio. Ed. Porrúa. 45a ed. México, 1985.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Ed. Porrúa. 33a ed. México, 1984.

Código Fiscal de la Federación. Ed. Porrúa. 37a ed. México, 1987.

Ley del Seguro Social. Ed. Porrúa. 12a ed. México, 1980.

Código Federal Electoral. Ed. Porrúa. 1a ed. México, 1988.

Ley Federal de Entidades Paraestatales. Ed. Porrúa. 1a ed. México, 1987.

Ley Federal de la Reforma Agraria. Ed. Porrúa. 27a ed. México, 1986.

J U R I S P R U D E N C I A

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985.

Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1980 (Salas).

Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1981 (Tribunales Colegiados).

Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1985 (Tribunales Colegiados).

Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1986 (Salas).

Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1987 (Salas).

I N D I C E

INTRODUCCION.

C A P I T U L O 1

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL JUICIO DE AMPARO.

I.- Epoca Prehispánica	1
II.- Epoca Colonial	3
III.- La Independencia	6
IV.- La Constitución de 1857 y la Reforma	13
V.- La Constitución de 1917	15

C A P I T U L O 2

INSTITUCIONES EXTRANJERAS SIMILARES AL JUICIO DE AMPARO MEXICANO.

I.- Países Asiáticos	17
II.- Países Europeos	22
III.- Países Americanos	25
IV.- Semejanza Teleológica	30
V.- Diferencias	31

C A P I T U L O 3

NATURALEZA JURIDICA DEL JUICIO DE AMPARO.

I.- El Control de Constitucionalidad	32
II.- El Poder Judicial Federal, defensor de la Constitución	35
III.- Diferentes Sistemas de Control de Constitucionalidad	37

IV.- Nuestra Tradición Jurídica y el Auténtico Control de Constitucionalidad	42
V.- El Amparo como Juicio o como Recurso	45
VI.- La Extensión Protectora del Juicio de Amparo	46
VII.- Principios Fundamentales del Juicio de Amparo	47

C A P I T U L O 4

ESTADO Y AUTORIDAD.

I.- Origen y Justificación del Estado	56
II.- Bien Común y la Persona Humana	57
III.- La Autoridad y el Poder Público	60
IV.- Funciones del Poder Público	61
V.- Concepto de Autoridad	65
VI.- Nivel Competencial de la Autoridad	67
VII.- Organos de la Administración	69

C A P I T U L O 5

AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO.

I.- La Fracción I del Artículo 103 Constitucional	72
II.- Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo	73
III.- La Jurisprudencia y su Concepto de Autoridad	86

C A P I T U L O 6

ALGUNOS CASOS EXCEPCIONALES DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

I.- Nociones	92
II.- La Descentralización Administrativa	94
III.- La Constitucionalidad de los Organismos Descentralizados	98
IV.- Clasificación de los Organismos Descentralizados	100
V.- Características de los Organismos Descentralizados	105
VI.- El Instituto Mexicano del Seguro Social	112
VII.- La Universidad Nacional Autónoma de México	117
VIII.- Petróleos Mexicanos	124
CONCLUSIONES	128
BIBLIOGRAFIA	134