

Nº 384
JEL



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" A R A G O N "

LA U.N.A.M. COMO AUTORIDAD RESPONSABLE
PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, ANTE
LA NEGATIVA DE OTORGAR TITULO PROFESIONAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ROGELIO MARIO SANCHEZ LEOS



SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO

1992

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	I

CAPITULO I.

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

I.1.	ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA....	1
I.1.1.	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.....	8
I.1.2.	SECRETARIAS DE ESTADO.....	18
I.1.3.	DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS (D.D.F.).....	34
I.1.4.	PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.....	41
I.2.	ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL....	45
I.2.1.	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.....	47
I.2.2.	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.....	52
I.2.3.	INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO.....	55
I.2.4.	ORGANISMOS NACIONALES AUXILIARES DE CREDITO....	55
I.2.5.	INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y FIANZAS..	55
I.2.6.	FIDEICOMISOS.....	58

CAPITULO II

UBICACION DE LA U.N.A.M. EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

2.1.	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.....	63
2.1.1.	CARACTERISTICAS GENERALES.....	64
2.1.2.	U.N.A.M.	64
2.1.2.1.	REGLAMENTACION.....	67
2.1.2.2.	ESTRUCTURA INTERNA.....	76
2.1.2.3.	AUTONOMIA.....	90

CAPITULO III.

PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO

3.I.	QUEJOSO.....	96
3.I.I.	TERCERO PERJUDICADO.....	109
3.I.3.	MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.....	114
3.I.3.I.	AUTORIDAD RESPONSABLE.....	118
3.I.3.2.	CONCEPTO.....	118
3.I.3.3.	COMPETENCIA.....	121
3.I.3.4.	REPRESENTACION.....	126
3.I.3.5.	AUTORIDAD ORDENADORA.....	127
3.I.3.6.	AUTORIDAD EJECUTORA.....	128
3.I.3.7.	AUTORIDAD DE HECHO.....	128

CAPITULO IV

SUBSTANCIACION GENERAL DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

4.I.	PROCEDENCIA.....	132
4.I.I.	CONSTITUCIONAL.....	133
4.I.2.	LEGAL.....	134
4.I.3.	REQUISITOS DE LA DEMANDA.....	136
4.I.4.	COMPETENCIA.....	147
4.I.4.I.	PRUEBAS.....	150
4.I.4.2.	AUDIENCIA CONSTITUCIONAL.....	158
4.I.4.3.	SENTENCIA.....	161

CAPITULO V

PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DE ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS.

LA U.N.A.M. PUEDE SER CONSIDERADA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.....	177
CONCLUSIONES	194
BIBLIOGRAFIA	197

Introducción

El desarrollo del presente trabajo tiene como finalidad esgrimir sobre las consideraciones respecto de las cuales se considera a la Universidad Nacional Autónoma de México autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, ante la negativa de otorgar título profesional.

Es sabido que la ley, y como excepción a la regla general, en cuanto a que sólo tendrán el carácter de autoridad responsable organismos de la administración pública centralizada, que el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Procuraduría Federal del Consumidor, tendrán el carácter de autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo.

Dentro del cuerpo del presente trabajo dividido en cinco capítulos, se hace un estudio tendiente a exponer los elementos por los cuales se compruebe que la Universidad de México, puede ser igualmente considerada autoridad responsable para los efectos del juicio constitucional.

Se parte del estudio de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal o Descentralizada, con la finalidad de ubicar las características propias de cada Administración.

Proseguimos con un estudio respecto de la ubicación de la Universidad de México en la Administración Federal, así como su formación a través del tiempo y sus leyes, para concluir con su estructura y legislación vigente.

Por lo que respecta al tercer capítulo, nos adentramos a las partes en el juicio de amparo, haciendo un estudio muy profundo de los mismos y especialmente por lo que respecta a las autoridades que emiten actos violatorios de garantías individuales.

En el capítulo cuarto se desarrolla la substanciación del juicio de amparo, partiendo de los requisitos de forma, competencia, informe justificado, audiencia constitucional, pruebas, sentencia; con la finalidad de ubicar elementos en los cuales se pueda advertir la existencia o inexistencia de actos violatorios de prerrogativas constitucionales, para dictar una resolución apegada a derecho.

Y por último, en el capítulo quinto recopilamos los elementos necesarios para argumentar la posición a estudio, es decir se tiende a probar que la Universidad Nacional Autónoma de México si puede ser considerada autoridad responsable para los efectos del juicio constitucional, y no únicamente el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Procuraduría Federal del Consumidor, prueba esto que el derecho nunca es estático, sino cambiante y progresivo, de acuerdo a las exigencias de la sociedad y época en que se vive.

ROGELIO MARIO SANCHEZ LEOS.

Capitulo I

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

I.I. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

En la doctrina constitucional la organización política es la expresión de la voluntad general del grupo. Esto es, las decisiones individuales se unen y organizan en una acción común y conjunta para regular la vida política de la sociedad, en instituciones o formas que posteriormente tendrán a su cargo la defensa y protección de los intereses sociales.

Si bien es cierto que la Constitución es el instrumento político-jurídico por medio del cual se determina la acción del Estado, organización política-administrativa que debe cumplir sus fines públicos; el Derecho Administrativo es el medio regulador para llevar a cabo en forma minuciosa la organización y actividades de los diferentes organismos que conforman la Administración Pública.

La principal tarea que tiene encomendada esta rama del derecho, es la creación de organismos administrativos, otorgándoles facultades y entrelazarlos consigo mismo, dándoles la personalidad jurídica general del Estado; creador a su vez de otras personalidades públicas menores; como medio de llevar a cabo competencias que les ha sido asignada.

Es entonces la Administración Pública la que se desarrolla y desenvuelve en torno a las facultades expresas y limitadas que otorgan la Constitución Política, leyes y reglamentos que le dan vida y forma. Es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que da forma, estructura y orden jurídico, dividiéndola en dos grandes grupos, uno, Administración Pública Federal Centralizada y la segunda, los órganos de la Administración Pública Paraestatal.

Pierre Escoube, citado por el maestro Serra Rojas, escribe: "La Administración Pública es el conjunto de medios de acción sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación."⁽¹⁾

Con el concepto anteriormente citado, vemos la manera en que la Administración Pública con apego a las leyes se hace de los medios tanto técnicos, humanos, sociales y morales para poder satisfacer las necesidades mas elementales que requiere la Nación; en tal virtud, el Gobierno Federal a través de muchas décadas a perfeccionado organismos cuya finalidad radica esencialmente en encontrar una estabilidad en el Estado; estos organismos, como anteriormente señalamos son los órganos públicos centralizados y los organismos públicos paraestatales o descentralizados; para llevar un orden, primeramente hablaremos de los organismos centralizados.

Don Miguel Acosta Romero, indica: "La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, --

(1) Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A. Edic. 13a. México, 1977, Pág. 79

órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el poder interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría".⁽²⁾

Esto es que la ley ha creado autoridades administrativas con determinadas finalidades y cargos específicos a desarrollar. La centralización administrativa tiene como finalidad genérica la de reunir, coordinar y organizar facultades legales en un punto medular o poder central, que en el ámbito federal, es exclusivo del Poder Ejecutivo Federal, en concreto, al Presidente de la República, quien es el encargado de ejecutar las leyes federales en colaboración subordinada y dependiente de los demás organismos públicos secundarios -descentralizados-, es decir sin que estos últimos tengan competencia o iniciativas para decidir, pero si indispensables para preparar y ejecutar decisiones del Ejecutivo Federal.

Es así como la centralización administrativa concreta sus actividades en única, jerarquizada y subordinada en el sector público por medio y a través de procedimientos políticos, administrativos y técnicos, es decir, la Federación es el ente

(2) Acosta Romero, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. Porrúa, S.A., Edic. 3a, México 1979, Pág. 68.

jurídico de derecho público, cuya principal actividad es la Administración Pública.

La Administración Pública Federal Centralizada tiene existencia cuando los órganos se encuentran ubicados en distintos niveles, pero absolutamente todos y cada uno de ellos dependientes de su más alto nivel, esto, del jefe supremo de la Administración Pública. La Centralización Pública Federal tiene como principal caracterización la jerarquía que une a los organismos inferiores con el más alto de la Administración Federal.

La relación de jerarquía, enunciada anteriormente implica la unión de varios poderes, por los cuales logran en dicha Administración Federal, siendo estos, entre otros, los de decisión y de mando de los cuales dispone la autoridad superior.

La concentración del poder de decisión se caracteriza en que no todos los funcionarios tienen facultades para resolver, llevar a cabo actos jurídicos con creación de situaciones de derecho, no imponer sus órdenes. Toda vez que en la Administración Pública Federal Centralizada existe un conjunto reducido de órganos competenciales para realizar dictados y determinaciones convenientes a cada caso en particular.

Los demás organismos que rodean a ese grupo selecto de órganos administrativos, tienen como finalidad llevar a cabo en forma material los actos necesarios para ayudar a poner los asuntos, que sean de su completa competencia en estado de resolución. Esto es, que a pesar de ser pocos los órganos con autoridad de resolución, éstos pueden llevar a cabo todas las actividades relativas a la Administración por la colaboración entre los órganos de preparación.

Ahora bien, no tan sólo la centralización del poder de decisión tiene cabida en el régimen centralizado, pues ésta también abarca el aspecto técnico de los asuntos administrativos, como son las órdenes e instrucciones de los funcionarios superiores dirigidas al personal inferior, que es en donde se cimentan las bases para la preparación y estudio de los asuntos que indispensablemente requiere de una competencia con técnica especial.

El maestro Gabino Fraga, en su obra Derecho Administrativo, establece: "En el régimen centralizado existe una concentración de la fuerza pública, de tal manera que las medidas de ejecución forzada de las resoluciones administrativas no pueden llevarse a cabo por cualquier órgano de la Administración, sino por un número muy reducido de ellos, a quienes legalmente se les otorga competencia para ese efecto". (3)

Es decir, que la concentración de la fuerza pública que se encuentra radicada en un número reducido de órganos públicos federales, no puede ser muy extensiva, toda vez que cualquier órgano administrativo, estaría violando facultades propias de un órgano jerárquicamente superior a él, en tal virtud, es inadmisibles que el poder y la fuerza pública se encuentre delegado en una diversidad de órganos.

Es así como la relación de jerarquía, implica una diversidad de poderes creados por los órganos superiores dirigidos a los órganos inferiores, los cuales son:

1. Poder de Nombramiento;
2. Poder de Mando;
3. Poder de Vigilancia;

(3) Fraga, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa, S.A. Edic. 11ª., México, D.F., pág. 167

4. Poder Disciplinario;

5. Poder de revisión y

6. Poder para resolución de conflictos de competencia.

1. El poder de nombramiento, es una facultad del régimen centralizado que tienen los órganos jerárquicamente superiores, respecto de los inferiores para llevar a cabo las designaciones de los titulares de los órganos ligados al sector central. Es así como el Presidente a quien corresponde exclusivamente la designación de los titulares de la Administración, y únicamente, por excepción en términos de alguna ley, esta atribución la tendrá otra autoridad distinta del titular del Ejecutivo Federal.

2. El poder de mando, tienen esta facultad los organismos centralizados y radica esencialmente en dictar las órdenes e instrucciones a los organismos inferiores, señalando los lineamientos a seguir para el pleno desarrollo de las funciones encargadas a ellos. Por regla general, este poder de mando se hace llegar a dichos organismos por medio de órdenes, instrucciones o circulares; las órdenes e instrucciones tiene como principal caracterización de ser individuales o generales, en tanto que las circulares lo son con carácter general.

3. El poder de vigilancia, es aquella que llevan de igual manera, las autoridades centrales respecto de los organismos inferiores que de aquéllos dependen. Este se lleva a cabo y con carácter esencialmente material, ya que esta recibe las informaciones, investigaciones y tramitaciones de los asuntos encargados al órgano inferior, de tal forma el órgano central supervisa las funciones encomendadas a ellas. Es decir, la autoridad central comprueba y examina si existe una irregularidad de sus subordinados y si la hay fincarle un procedimiento de responsabilidad administrativa.

4. El poder disciplinario como otra de las atribuciones del órgano administrativo central, respecto de sus órganos inferiores, es para reprimir actos indebidos o irregulares de los servicios públicos que van en perjuicio de la propia Administración y más importante aún en contra de los particulares o administrados.

Las faltas cometidas por los servidores y funcionarios públicos serán aplicadas y manejadas por el superior jerárquico inmediato internamente, irá desde el apercibimiento hasta la destitución y externamente los administrados o particulares que violen las leyes administrativas, se harán acreedores a los delitos que marquen las leyes penales en su caso.

5. El poder de revisión, como facultad del órgano administrativo central para supervisar y en un momento determinado para obligar al órgano inferior a apearse a los mandatos de la ley, cuando estas últimas van más allá de las que ésta establece, tiene como finalidad la de revocar, modificar o confirmar los actos que realizan los órganos administrativos inferiores denunciados por los administrados, o de oficio por la autoridad superior como un derecho inherente a su competencia y obligación.

6. El poder para resolver conflictos de competencia, se presenta cuando entre algunas Secretarías de Estado o Departamento Administrativo quieren conocer de un problema determinado, toda vez que en algunas ocasiones la legislación no indica con precisión los lineamientos de acción de los órganos administrativos, y en tal virtud hay invasión de facultades por obscuridad o imprecisión de la ley.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al contemplar tal situación ha preceptuado en su artículo 24, lo siguiente:

Artículo 24. En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

De lo anteriormente señalado, cabe destacar que el Ejecutivo Federal como máximo representante de nuestra Nación, delega las facultades correspondientes a los Secretarios de Estado, según el área del ramo asignado para resolver los problemas ante ellos planteados; pero ¿porqué es a la Secretaría de Gobernación, la facultada para dilucidar los conflictos de competencia entre los Secretarios de Estado y Departamentos Administrativos, encomendada por el Primer Mandatario y no a otros Secretarios de Estado o Jefe de Departamento Administrativo? La respuesta es simplemente que la Secretaría de Gobernación, es la representación del Ejecutivo Federal que tiene a su cargo la realización de todas las funciones políticas más trascendentes del máximo representante de la Nación, Es el Órgano que dirige la relación del Poder Ejecutivo con los Poderes Legislativo y Judicial y, con todos los demas Estados de la Federación.

I.I.I. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 80, establece: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estado Unidos Mexicanos". Siendo así, el Presidente de la República, único

titular del Poder Ejecutivo, en nuestra organización constitucional tiene una doble condición de órgano político y de órgano administrativo.

En cuanto a su condición de órgano político, se presenta ya que además de integrantes de los Poderes de la Federación, realiza actos jurídicos-políticos con los otros poderes, con las Entidades Federativas, Municipios y con otros Estados soberanos dentro de los lineamientos que la misma ley le señala, siendo su voluntad el realizarlos, la voluntad del Estado.

El Presidente constitucional tiene amplia facultad de realizar actos por su propia voluntad, toda vez que dicha facultad le fue otorgada por el pueblo a quien él representa; esta se encuentra regulada por diversos preceptos constitucionales. El artículo 39, establece: "la soberanía nacional reside esencialmente y originalmente en el pueblo"; los numerales 40 y 41 dictan, "es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa", además "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de competencia de éstas, y por los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores". En tanto que el artículo 49, indica que: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", y el artículo 80, anteriormente citado, señala que el poder Ejecutivo radica en un sólo individuo llamado "Presidente de la República".

Es de apuntar, que nuestra máxima Ley considera a la Soberanía como único poder y cuyo titular es el pueblo. Este al organizarse en una República representativa y ejercer sus derechos a través de los Poderes de la Unión da como resultado la titularidad del Ejecutivo Federal, representante del pueblo en ejercicio de su soberanía.

La otra condición que corresponde al Presidente de la República, o sea de órgano administrativo, se presenta al llevar a cabo la función administrativa bajo un orden estrictamente jurídico previamente establecido por el Poder Ejecutivo, es decir, se concreta a la aplicación y ejecución de la ley, siendo este resultado de la voluntad del Estado y dado su carácter de representante la debe realizar.

En su carácter de autoridad administrativa, como Jefe de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República se encuentra con la jerarquía más alta, además cuenta con el poder de mando, decisión y grado indispensable para mantener la unidad administrativa.

El Primer Mandatario Constitucional como funcionario Político y Administrativo de acuerdo con los actos que él realiza, se encuentran debidamente regulados en nuestra Carta Magna, en los artículos 80 a 89, en los cuales se establece:

Artículo 80. (Analizado al principio del presente capítulo).

Artículo 81. la elección del Presidente será directo y en los términos que disponga la ley electoral.

La elección se ejerce por el pueblo en forma directa y éste -Presidente- durará en el cargo seis años, no pudiéndosele reelegir en su cargo.

En cuanto a los requisitos para ser Presidente de la República, según establece el artículo 82 constitucional, se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento, en el pleno goce de sus derechos, e hijos de padres mexicanos por nacimiento;

II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección;

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

De lo anteriormente precisado, concluimos que todos y cada uno de los requisitos para guiarse máximo representante de nuestra Nación, es la siguiente:

La fracción I del precitado artículo, es para evitar en determinado momento, que un funcionario que a adquirido la naturalización mexicana, de padres extranjeros, quiera dirigir los destinos de nuestra patria; la fracción II, es la edad con la que se considera tener criterio, madurez y responsabilidad para

desempeñar cargos de elección popular; la fracción III, es para evitar la posible creación de compromisos con Estados extranjeros; la fracción IV. de no pertenecer al estado eclesiástico, es por la separación de la iglesia y el Estado originada por las Leyes de Reforma dictadas por el Presidente de la República, don Benito Juárez en el año de 1859; la fracción V, es para evitar que el postulante a la presidencia de la Nación haga uso del mando que ejerce en las fuerzas armadas del país; la fracción VI. es para preveer que el candidato no lleve a cabo influencias políticas para presionar a su elección; y la fracción VII, al señalar la incapacidad establecida en el artículo 83 de la Carta Magna, es porque en nuestra organización constitucional se prohíbe la reelección presidencial, aún sea esta de carácter interno, provisional o sustituto.

El artículo 83, indica que el Presidente entrará a ejercer su cargo, el primero de diciembre y durará en el seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

El sistema de la no reelección, es para evitar que los mandatarios no se queden en el poder de un pueblo por años, y atenten contra la estabilidad del mismo, y alenten en determinado momento a la violencia propiciando condiciones adversas al sistema político mexicano.

El artículo 84, señala la designación de los presidentes sustituto o interino y cuando hay renuncia o ausencia del titular del Ejecutivo con previa autorización del Congreso de la Unión. Para la aplicación del presente artículo constitucional se tiene que presentar alguna de las siguientes hipótesis: La designación del Presidente interino se dará cuando no se presente el Presidente electo a tomar posesión de su investidura, o en caso

de falta temporal, por renuncia a su cargo y por ausencia; esto se encuentra previsto en los artículos 85, 86 y 88 de nuestra Constitución.

El artículo 87, indica la protesta que el Primer Mandatario debe hacer ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, y a la letra dice: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande."

Consideramos que el acto de protesta tiene una naturaleza formal y declarativa, ya que el Presidente asume constitucionalmente el cargo desde el instante que el anterior dejó de ejercer su período correspondiente, aunque tal protesta fuere horas o días posteriores.

El artículo 89, es de suma importancia, toda vez que el mismo establece:

"Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

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

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar libremente a los

demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;

VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;

IX. Derogada;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la

solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores del algún ramo de la industria;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a

la aprobación de la Asamblea de representantes del Distrito Federal;

XVIII. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso;

XIX. Derogada;

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Otras de las facultades que omite el presente artículo constitucional son, la facultad legislativa o de iniciativa de ley que se encuentra en el artículo 71; la facultad de contenido económico establecido en los artículos 25, 26, 27 y 28; las facultades de emergencia que regula el artículo 29, todos de la Ley Suprema.

Las facultades anteriormente señaladas que recibe el primer mandatario constitucional son consecuentes de ser el jefe supremo del partido predominante; y en consecuencia corresponde y siempre han correspondido, salvo algunas variantes a todos los Presidentes de la República Mexicana, facultades importantes, que configuran a un Poder Ejecutivo fuerte constitucionalmente hablando, pues, la facultad natural del ejecutivo consistente en la ejecución de las leyes y expedición de las disposiciones reglamentarias que se necesiten para el objeto, el de gobernar.

Es importante hacer una distinción respecto de las atribuciones del Presidente de la República, como Jefe de Estado y como Jefe de Gobierno.

En cuanto a Jefe de Estado, se encuentra en el vértice superior de la Administración Pública Federal, da el contenido político a su estructura de gobierno, indica los lineamientos políticos y administrativos del Estado. Nombra y remueve a los Secretarios de Estado y Jefe del Departamento del Distrito Federal, al Procurador General de la República y funcionarios cuyo nombramiento no se encuentre indicado en las leyes, pudiendo ser estos los Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores, Presidentes de las Comisiones Intersecretariales, Directores de Organismos Descentralizados, Empresas Públicas, Organismos Descentralizados y Fideicomisos Públicos, al igual que el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Diplomáticos y Cónsules, fuerzas armadas y demás de los previstos en el artículo 89 constitucional, fracciones II, III y IV anteriormente citado, con aprobación, estas últimas del Senado de la República.

El Presidente constitucional, es el jefe jerárquicamente superior de la Administración Pública Federal, no únicamente de la administración centralizada, sino también de la paraestatal, desconcentrada, descentralizada, empresas de Estado, Fideicomisos públicos, etcétera, de todo.

Las decisiones más trascendentales dependen de él, nombramiento de sus colaboradores, aún del Poder Judicial, previa aprobación del Senado, legislar, destinar y utilizar el patrimonio del Estado y en términos generales a administrar todos los ramos del Estado, y como es lógico, al tener prácticamente impedido el desarrollar lo anteriormente citado personalmente, se aproxima de los auxiliares necesarios para la atención de dichas actividades, su Gabinete.

Es de importancia señalar que se encuentran otras dependencias auxiliares del Ejecutivo Federal, que no tienen la calidad de autoridades administrativas, pero desarrollan

funciones trascendentes dentro de las atribuciones del Presidente de la República. Lo apuntado se encuentra establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 8vo. establece al respecto:

Artículo 8. El titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

Las unidades de apoyo técnico, coordinación y asesoría, con las que cuenta el Ejecutivo Federal, incluyendo a la Secretaría Particular de la Presidencia y al Estado Mayor Presidencial, no se encuentran clasificadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como autoridades administrativas, sólo son órganos de apoyo.

I.I.2. SECRETARIAS DE ESTADO

La Secretaría de Estado, es aquél órgano de la Administración Pública Federal Centralizada; que se encuentra compuesta por una estructura jurídica y del número de personas y elementos materiales que le sean indispensables para cumplir su finalidad; es el auxiliar inmediato del Ejecutivo Federal en el despacho de los asuntos del ramo a él encomendados. La representación de la Secretaría de Estado, estará a cargo y bajo la autoridad de un titular, quien a su vez estará bajo la tutela y autoridad del Ejecutivo Federal, según lo establece textualmente el artículo 89, fracción II de la Constitución, se transcribe:

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

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho,...

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga la facultad de nombrar y remover a su arbitrio a los Secretarios de Despacho entre otras, ya que es el Ejecutivo Federal, en quien recae la responsabilidad de realizar una Administración clara y honesta, y cuando dicha Administración no es lo suficientemente transparente, el Primer Mandatario podrá removerlo o inhabilitarlo y nombrar en el momento oportuno a otro titular.

El Secretario de Estado deberá cumplir con determinados requisitos para poder desarrollar las funciones a el encomendadas, el artículo 91 de la Constitución, establece:

Artículo 91. Para ser Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

El imperativo de ser ciudadano mexicano por nacimiento, responde a los reclamos de seguridad para el desempeño leal y desinteresado en bien de la Nación; el incluir a nacionales en lugar de extranjeros naturalizados, responde que al desarrollar un puesto de alta jerarquía, se requiere de un carácter político de orden interno e internacional de absoluta responsabilidad y entrega de servicio al país.

Al establecer la Constitución la obligación de estar en el pleno goce y ejercicio de sus derechos responde a que toda persona al servicio de la Administración Pública Federal,

concretamente los Secretarios de Estado, deben ser ciudadanos capaces, honorables, que no manchen su poder e investidura con antecedentes penales y realice sus funciones en irreprochables condiciones de confiabilidad y eficiencia profesional.

El tener treinta años de edad cumplidos, según el legislador, responde al considerar a un servidor público con la suficiente confiabilidad, madurez, rigidez de carácter, preparación, certeza en juicio y experiencia necesaria para el buen desempeño de su cargo. Sin embargo, consideramos que para el buen desempeño de un Secretario de Estado se debe requerir eficiencia, honorabilidad, espíritu de servicio al país y solvencia profesional.

Respecto al nivel jerárquico de los Secretarios de Estado, estos forman parte del Poder Ejecutivo, únicamente después del Presidente de la República, es decir, los Secretarios de Estado integran uno de los poderes de la Unión, es un funcionario político como lo son los integrantes de los otros dos poderes.

El artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al efecto establece: " Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango , y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna".

Si bien es cierto que las Secretarías de Estado se encuentran en un plano de igualdad entre sí, y con un rango jerárquicamente superior a Senadores y Diputados en el Poder Legislativo, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Poder Judicial, nunca tendrán un rango igualitario o superior al del Ejecutivo Federal.

Dentro de las facultades y atribuciones que tienen los Secretarios de Estado, como órgano administrativo de colaboración y decisión, se encuentran:

1. Ejercer el poder jerárquico y disciplinario sobre las personas a su mando, dictan órdenes, instrucciones, autorizaciones y las modificaciones cuando así lo creen pertinente.

2. Toman decisiones que exija su servicio, pero no tienen facultades de reglamentar.

3. Representan al Estado persona moral, en lo concerniente a su ramo, administran los bienes de dominio público al servicio de su dependencia, celebran contratos y pueden defender sus intereses ante los tribunales de acuerdo con la Ley.

4. Tienen el carácter de autoridad administrativa y, en su caso el de autoridad responsable.

5. Tiene el poder sobre las instituciones descentralizadas relacionadas a su ramo.

6. Los Secretarios de Estado se encuentran subordinados a los lineamientos financieros y económicos del Estado, en la política general del Primer Mandatario, y a las contenidas en el presupuesto de egresos de la Federación.⁽⁴⁾

Consideramos que las facultades y poderes que ejercen los -

(4) Prof. Serra Rojas, Ob. Cit. pág. 526

Secretarios de Estado son propias, toda vez que deben tener un campo de acción pleno para un mejor desarrollo de las funciones a ellos encomendadas en el ramo de la Administración Federal, a la cual representan. Estas facultades, claro esta, deben adecuarse y encontrarse dentro de nuestro máximo ordenamiento jurídico.

Por lo que respecta a la situación jurídica de las Secretarías de Estado en el orden constitucional mexicano, implica cuestiones de índole diversa, concretamente en la calidad de representación del Ejecutivo Federal, en su ramo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, preceptua en su artículo 14, segundo párrafo, lo siguiente: "En los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponda el asunto, según la distribución de competencias".

De igual manera, el artículo 19 de la Ley de Amparo, establece:

Artículo 19. "Las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero sí podrán, por medio de simple oficio, acreditar delegados que concurran a las audiencias para el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen y hagan promociones.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el Presidente de la República podrá ser representado en todos los trámites establecidos por ésta Ley, en los términos que determine el propio Ejecutivo Federal por el conducto del Procurador General de la República, por los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativos a quienes en cada caso corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal...".

El Ejecutivo Federal, como se desprende de lo anteriormente apuntado, sólo podrá ser representado en el juicio de amparo por el Secretario de Estado, según competencia en el ramo, es decir, si el Presidente tuviese que interponer algún recurso, podrá hacerlo directamente, o a través del Secretario de Estado, que en tal supuesto firmará personalmente el oficio respectivo. De no ser así, caeríamos en un grave error puesto que el Ejecutivo Federal, sería prácticamente insuficiente para conocer de manera global de todos los ramos de la Administración Pública. Se llegaría al extremo de que como el artículo 80 de nuestra Constitución, al establecer que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al reclamarse actos de autoridades administrativas con señalar al Presidente de la República sin que fuera necesario señalar a la autoridad que realmente emitió el acto que se reclama, toda vez que establecer el presente criterio sería innecesario llamar a juicio a otra autoridad que no fuera el Presidente de la República.

En este aspecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia definida, ha establecido:

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, REPRESENTANTES DEL, EN EL AMPARO.- "El Presidente de la República puede ser representado en el juicio de garantías por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento a quien corresponda el asunto de acuerdo con la distribución de competencias que establece la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, según lo autoriza el segundo párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo".⁽⁵⁾

De lo anteriormente señalado, podemos concluir que los Secretarios de Estado tienen la representación del Ejecutivo --

(5) Sexta Época: Tomo XXVIII, pág. 38

Federal, y toda vez que dichos Secretarios tienen facultades y atribuciones propias, no dejan de estar bajo el poder y control del Presidente; llevando a cabo sus funciones en nombre y representación de aquél.

Si bien es cierto que nuestra legislación contienen las funciones, tanto políticas como administrativas que debe desarrollar el Secretario de Estado, es en éste ha quien recae la responsabilidad de la Secretaría de la cual es el titular, teniendo entonces la facultad de poder realizar la aplicación en forma efectiva de la competencia que las leyes le otorgan.

Dentro de las funciones políticas y administrativas que desarrollan los Secretarios de Estado, podemos enunciar que conjuntamente con el Primer Mandatario realiza el cauce de la Administración Política de nuestra Nación, dan validez a los actos emitidos por el Ejecutivo Federal, las funciones que realizan siempre será por consentimiento y resolución del Presidente de la República, para la resolución y despacho de sus atribuciones, los Secretarios de Estado, en ejercicio de sus facultades podrán nombrar y delegar funciones a subalternos para el mejor desarrollo del órgano administrativo al cual representan. Al efecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 16 a establecido que: "Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren loa artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares...".

Los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica, al respecto refieren:

Artículo 14. "Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección mesa...".

Artículo 15. "Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo...".

Además, los Secretarios de Estado en coordinación con el Ejecutivo Federal, podrán decretar la suspensión total o parcial de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática de nuestra Constitución Federal que va del artículo 10. al 29 de la misma, en el cual éste último preceptúa:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo...", y por último, los Secretarios de Estado, cuando se encuentre abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión, el estado que guarden sus respectivos ramos. La Cámara de Senadores y Diputados podrán citar a los Secretarios de Estado

entre otros, para que informen cuando se discuta una ley o se analice un problema relativo a sus actividades o ramo.

Como ha quedado asentado con anterioridad, los Secretarios de Estado se encuentran dentro de una estructura tanto política como administrativa sujeta a los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente Constitucional, bajo los cuales éstos deben, ya sea en forma individual o conjunta con otros funcionarios públicos, desarrollar su ámbito de acción con apego a nuestro máximo ordenamiento.

Para finalizar el estudio referente a las Secretarías de Estado, es muy importante e imprescindible hablar sobre el refrendo ministerial, función llevada a cabo por los Titulares de Despacho.

El refrendo ministerial tiene su origen en la Constitución de Cadíz de 1812, la cual establece el refrendo de los Secretarios como un requisito indispensable para que los decretos y órdenes del Monarca tuvieran validez. Esta función ha sido consignada a través del tiempo por varias Constituciones; pero en ningún momento ésta acción -refrendo- ha pretendido menoscabar la autoridad del Presidente por la intervención del Secretario de Estado.

En el régimen parlamentario el refrendo forma parte esencial de la función ministerial, y sólo en él mismo tienen plenitud sus efectos. Es decir, la facultad de refrendo que tienen los ministros se forma por dos características en este régimen: uno de carácter interno, que es la decisión del ministro de colaborar con la decisión del Jefe de Estado y, otra, la de orden externo, la de negarse a otorgar la firma o por la abstención de renunciar.

La figura del refrendo ministerial en el régimen parlamentario en la cual se remonta su existencia, apareció para frenar al Jefe de Estado posible irresponsabilidad, o el que abusará de las atribuciones que legalmente tiene expeditas; y es por tal motivo que para el ejercicio de dichas facultades tendría la asociación de un ministro, que se desarrollaría en un plano de coordinación y no de subordinación respecto al Jefe de Estado.

Ahora bien, una vez instituido el refrendo ministerial en el régimen parlamentario, era importante que dicha colaboración estuviera sujeta a cierta formalidad y seriedad por parte del ministro y de esta manera garantizar el orden político, ya que si el Jefe de Estado con el refrendo del ministro podía hacer todo, era de capital importancia redondear el sistema, y es creada una responsabilidad ministerial. Dentro del citado régimen, esta responsabilidad política tendría efectos de conveniencia, oportunidad, plantear interrogantes, interpelar, emitir votos de censura y no de carácter de imposición de penas, sino la separación del cargo cuando el fin del mismo -refrendo- fuese desviado por intereses ajenos al de la sociedad y el Estado.

Dentro de nuestro régimen constitucional, pasaremos al estudio de los elementos y funciones del refrendo ministerial.

El artículo 92 de nuestro máximo ordenamiento, dispone: "Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos". Al respecto, se han vertido diversas posiciones de tratadistas peritos en la materia, como:

Miguel Acosta Romero, señala: "El refrendo ministerial es la obligación y el derecho que tiene el titular de una Secretaría --

para firmar, conjuntamente con el Presidente, los reglamentos, decretos y órdenes de este funcionario que se refiere al ramo de su Secretaría. El artículo 92 de la Constitución, expresa que sin ese requisito no serán obedecidos". (6)

El refrendo ministerial, es la obligación y el derecho que impone nuestro máximo ordenamiento a los Secretarios de Estado, para actuar conjuntamente con los actos emitidos por el Presidente, con la finalidad de limitar el actuar presidencial y responsabilizarse del mismo cuando dicho acto compete a la órbita de sus funciones.

Por su parte el maestro Ignacio Burgoa, manifiesta: "El refrendo tradicionalmente ha sido, un derecho privado y público, el medio por el cual se legaliza algún acto proveniente de los órganos estatales, dando fe de la autenticidad de la firma de la persona que funja como titular. Desde este punto de vista, el secretario de despacho, como refrendatario de los actos presidenciales a que se refiere el artículo 92 de la Constitución, no es sino un simple autenticador de la firma del Presidente que calce los documentos en que tales actos consten". (7)

Consideramos que la función de los Secretarios de Estado respecto al refrendo ministerial, no son ni tienen como finalidad el de autenticar, certificar o legalizar la firma del Presidente en la emisión de tales actos.

En el artículo 90 constitucional y en la Ley Orgánica de la

(6) Ob. Cit. Pág.107

(7) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. edic. 6a. México, 1985.

Administración Pública Federal, ni en ninguna otra ley se encuentra establecido que la finalidad del refrendo ministerial sea el de autentificar o de dar certificación a los actos emanados del Presidente.

Establecer este criterio, supondríamos que los Secretarios de Estado tienen el carácter de fedatarios, siendo todo lo contrario, es decir, con su firma se cumple un imperativo constitucional para que los actos del Presidente sean obedecidos y también, para establecer una responsabilidad del Secretario frente al Ejecutivo Federal, siempre en relación con los actos en los que se encuentre de acuerdo.

Es conocido que los documentos públicos son los otorgados por una autoridad o funcionario públicos, y que por este sólo hecho tienen fe pública.

El artículo 328 del Código de Procedimientos Civiles, establece: "Los documentos públicos expedidos por Autoridades Federales o Funcionarios de los Estados, harán fe en el Distrito Federal sin necesidad de legalización".

El Código Federal de Procedimientos Civiles, establece en sus artículos 129 y 202 lo siguiente:

Artículo 129." Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública y los expedidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones..."

Artículo 202. "Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan;..."

El artículo 1246 del Código de Comercio, establece: "Los instrumentos auténticos expedidos por las autoridades federales hacen fe en toda la República, sin necesidad de legalización."

De lo señalado con anterioridad, concluimos que los actos enunciados en el artículo 92 constitucional, se desarrollan en ejercicio de las atribuciones, competencia y funciones del Ejecutivo Federal y en tal virtud los reglamentos, acuerdos y órdenes del Presidente, son documentos públicos emitidos por un funcionario público y que no necesita de autenticación o certificación.

Una vez establecido lo anteriormente citado, es necesario precisar los efectos del refrendo ministerial.

El refrendo ministerial, al decir del maestro Felipe Tena Ramírez, citado por Ignacio Burgoa, no consiste en la asunción de responsabilidad política por parte del Secretario de Estado al otorgarlo, tampoco opera en nuestro sistema constitucional por la unipersonalidad del Ejecutivo Federal, es decir, prosigue el maestro Tena Ramírez, el Presidente es responsable constitucional y políticamente de los actos de los Secretarios de Estado, quienes desarrollan sus funciones y facultades en nombre y representación de aquél y éstos son designados libremente por el Ejecutivo mismo. (8)

Es evidente que esta responsabilidad constitucional, se presentaría por faltas u omisiones en que incurra un Secretario de Estado y consecuentemente en la falta de refrendo, pero consideramos que este derecho debe surgir con la decisión libre y

(8) Cfr. Ignacio Burgoa. Ob. Cit. pág. 790

espontánea del Secretario para solidarizarse con los actos del Presidente y evitar por consecuencia una responsabilidad.

El carácter de Jefe máximo de la Administración Pública Federal, con la que se encuentra investido el Ejecutivo Federal, le otorga ciertas atribuciones y facultades; y una de esas facultades, es el de separar y remover libremente a los Secretarios de Estado entre otros funcionarios, y en el presente caso el Presidente, ante la negativa por parte de tal Secretario de Gobierno de refrendar determinado acto, provocaría su remoción o su dimisión. Esta situación es poco probable que suceda en nuestra legislación.

Sin embargo, hay una responsabilidad política por parte de los Secretarios de Gobierno y esta se presenta de acuerdo al artículo 93 constitucional, que preceptúa:

Artículo 93. " Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que este abierto 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 Departamentos Administrativos, así como a los..., para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades..."

Es menester hacer puntualización a este respecto: primero, el de informar, es para elaborar el proyecto del informe que debe realizar el Ejecutivo Federal al rendir el ejercicio que ha llevado a cabo en la Nación, y el segundo, cuando se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, es

para facilitar el trabajo propio del Congreso de la Unión, que es la de legislar.

El otro efecto del refrendo ministerial, como quedó establecido con anterioridad no es la certificación o la autenticación de los actos del Presidente de la República, sino por una parte, que esos actos sean obedecidos y de esta forma los Secretarios de Estado cumplen con el imperativo constitucional; por la otra, es condición indispensable para que tales actos sean eficaces y válidos.

Prosiguiendo, el artículo 92 constitucional anteriormente citado, establece que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo deberán ir firmados por el Secretario de Estado según corresponda, pero respecto a los decretos promulgatorios de leyes, sólo requerirá del refrendo ministerial del Secretario de Gobernación.

Los artículos 72, inciso a) y 70 constitucionales, establecen:

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modos de proceder en las discusiones y votaciones:

a) Aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta la aprobare se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se

comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal, para tener vigencia.

Es decir, para la promulgación (publicación) de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, hay una relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, el primero pone en conocimiento al segundo que tal ley ha sido aprobada y misma que si no tiene observaciones, deberá ser publicada para que sea obligatoria. La publicación material de la ley corresponde exclusivamente al Secretario de Gobernación, pues así lo dispone el artículo 27, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual dispone:

Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

II. Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos cámaras o el Presidente de la República.

De lo citado con anterioridad, se advierte que es distinto el refrendo que se necesita para los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes expedidos por el Ejecutivo Federal en uso de sus facultades reglamentarias y de las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, toda vez que en aquéllos es necesaria la firma del Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo correspondiente, afectado por el acto para que tenga validez y observancia conforme a los artículos 92 y 89, fracción I constitucionales, mientras que tratándose de leyes

aprobadas por el Congreso de la Unión, y en términos del artículo 13, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se confirma el refrendo por parte del Secretario de Gobernación, en los siguientes términos:

Artículo 13. ...

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

Se requiere exclusivamente para la legalidad del decreto y de su publicación en el Diario Oficial, el refrendo del Secretario de Gobernación.

I.I.3. DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS (D.D.F.)

Dentro de la Administración Pública Federal Centralizada, se encuentra comprendido el Departamento del Distrito Federal. Este Departamento tiene sus características propias y por consecuencia se distingue de las Secretarías de Estado.

ANTECEDENTES SOBRE EL REGIMEN JURIDICO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

El 18 de noviembre de 1824, por decreto presidencial se establece en la Ciudad de México los Poderes Federales, hay suplencia al Jefe Político por un Gobernador, subsisten los ayuntamientos en los pueblos del Distrito Federal.

El 20 de febrero de 1873, se expide decreto donde el Distrito Federal es incorporado al Departamento de México, y los

Poderes Federales conservan su residencia oficial en la Ciudad de México.

El 2 de mayo de 1853, se dictan las bases para la Administración de la República y se dispone el cuerpo Municipal que se componía de un Presidente, doce Regidores y un Síndico.

El 5 de febrero de 1857, la Constitución de ese año, restauró el federalismo, estableció que el territorio del Distrito Federal, se formará el Estado del Valle de México, cuando los poderes se trasladen a otro lugar.

El 14 de diciembre de 1899, el Congreso de la Unión divide el territorio del Distrito Federal en municipalidades y prefecturas.

El 26 de marzo de 1903, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, estableció esta entidad como parte integrante de la Federación, dividida en 13 municipalidades regidas por disposiciones del Congreso de la Unión, a través de la Secretaría de Gobernación por conducto de tres funcionarios; el Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Congreso Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas.

El 5 de febrero de 1917, el texto de la Constitución en su artículo 73, fracción VI, incluyó la facultad del Congreso de la Unión la de legislar en lo relativo al Distrito Federal y Territorios, que se dividían en municipalidades, con ayuntamientos de elección popular directa, con exclusión de la municipalidad de México.

El Gobierno del Distrito Federal, quedó a cargo de un Gobernador, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

El 14 de abril de 1917, el Presidente Venustiano Carranza, expide la Ley de Organización Política del Distrito Federal y de los territorios que contenía los capítulos relativos al Gobierno del Distrito Federal; facultades y obligaciones del Gobernador, del Secretario de Gobierno y del Tesorero a la beneficencia pública, instrucciones, seguridad, obras, caminos y administración municipal; responsabilidades de los funcionarios e incompatibilidades de los empleados públicos.

El 20 de agosto de 1928, el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Federal es reformado en cuanto a la organización política y administrativa del Distrito Federal, se encomienda el Gobierno al Presidente de la República.

El 31 de diciembre de 1928, se promulga la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y se le derogan las facultades que tenía el Gobierno del Distrito Federal y a los Municipios.

El 6 de abril de 1934, la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos demás dependencias del Ejecutivo Federal, en su artículo 10. incluye al Departamento del Distrito Federal, estableciendo en el artículo 14 que le corresponde el Gobierno de la entidad en los términos de su Ley Orgánica Especial.

El 31 de diciembre de 1935 y 30 de diciembre de 1939, se establece que las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, conservan su denominación y atribuciones.

El 31 de diciembre de 1941, se expide la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reformada por decretos de 1945 y 31 de diciembre de 1946.

El 13 de diciembre de 1946, con la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, conservan denominación y atribuciones.

El 29 de diciembre de 1970, se publica la vigente Ley del Departamento del Distrito Federal, reglamentaría de la primera base, fracción VI, del artículo 73 constitucional, reformada y adicionada por decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1971 y de 30 de diciembre de 1972. Se introduce en la vigente Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, una innovación fundamental: la Desconcentración Administrativa.⁽⁹⁾

De lo anteriormente precisado, se desprende que el Distrito Federal ha sido administrado en formas muy diversas y sucesivas, derogando y creando leyes, creando y desapareciendo órganos con obligaciones y derechos; hasta lograr un completo control por parte del Presidente de la República, que como máximo representante de la Nación, tiene la obligación y facultad de crear y desaparecer los organismos que el creó conveniente para cumplir con la finalidad que le ha sido encomendada a su rango, que es precisamente la de la Administración.

LAS AUTORIDADES DEL DEPARTAMENTO

La presente Ley Orgánica del Distrito Federal, dentro de sus finalidades tiene la de garantizar y proveer sobre el crecimiento demográfico y el incremento del peso específico social y de las relaciones en todas las ramas que requiere el Distrito Federal, para un mejor desarrollo de la Administración Pública. En tal virtud la estructura de la Ley se ha enfocado hacia un sistema --

⁽⁹⁾ Cfr. Faya Viesca, Jacinto. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Editorial Porrúa, S.A., Edición, 2da., México, 1983, pág. 540 ss

normativo flexible, en el cual permite dirigirse al Reglamento Interior para el señalamiento de las atribuciones de los órganos a los cuales va dirigido el desempeño de las facultades y atribuciones gubernativas del Departamento del Distrito Federal.

La organización y funcionamiento de la Administración del Distrito Federal se encuentra estructurada por unidades administrativas centralizadas, estas se encuentran formadas por los Secretarios Generales, Oficialía Mayor, Contralorías, Tesorerías y Direcciones Generales. Por su parte, también cuenta con Organos Administrativos Desconcentrados, de los cuales se pueden citar a las Delegaciones con su respectiva jurisdicción geográfica; Almacenes para los trabajadores del Departamento; la Comisión de Vialidad y Transportes Urbanos y a la Comisión Coordinadora para el desarrollo Agropecuario del Distrito Federal.

El nombramiento y remoción del Jefe del Departamento del Distrito Federal, se encuentra a cargo del titular del Poder Ejecutivo. De igual manera los Secretarios Generales de Gobierno A y B, como el Secretario General de Obras y Servicios y el Oficial Mayor se encuentran bajo la tutela del Primer Mandatario.

Los órganos administrativos desconcentrados tendrán una jerarquía subordinada a la Jefatura del Departamento, en donde esta última, determinará las relaciones que deben existir con otras dependencias.

Por lo que respecta al territorio del Distrito Federal, esta se dividirá para su gobierno en Delegaciones, las cuales son: I. Alvaro Obregón; II. Azcapotzalco; III. Benito Juárez; IV. Coyoacán; V. Cuajimalpa de Morelos; VI. Cuauhtémoc; VII. Gustavo A. Madero; VIII. Iztacalco; IX. Iztapalapa; X. Magdalena Contreras; XI. Miguel Hidalgo; XII. Milpa Alta; XIII. Tláhuac;

XIV. Tlalpan; XV. Venustiano Carranza y XVI. Xochimilco, según lo establece el artículo 14, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

La enunciación de las anteriores Delegaciones, se encontraran a cargo de un Delegado, el cual será nombrado y renombrado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, con acuerdo del Primer Mandatario constitucional; estos delegados desarrollan sus funciones dentro de su ámbito competencial y jurisdiccional, nunca sobresaliendo a la atribuciones del Departamento. Esta desconcentración (Delegaciones Políticas) de facultades y atribuciones será general y tendrá como finalidad el garantizar la autonomía de ejercicio de los Delegados en plena relación y coordinación con los otros órganos del Departamento del Distrito Federal, con la única y exclusiva determinación de mejorar el Gobierno de esta entidad.

El Delegado del Departamento del Distrito Federal, para tratar de cubrir y estar en contacto directo con el territorio del Distrito Federal, creó a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana llamados Comités de Manzanas, Asociaciones de Residentes, Juntas de Vecinos y el Congreso Consultivo del Distrito Federal, éste formado por los Presidentes de Juntas de Vecinos, teniendo entre sus atribuciones la colaboración de administración pública, prestación de servicios generales, plantear medidas legislativas y reglamentarias, exponer y participar en estudios de organización urbana, sobre política fiscal del Departamento; coordinar trabajos de las Juntas de Vecinos, conocer de los proyectos y programas de Obras y Servicios y proponer agregados o modificaciones a dichos proyectos y programas del Departamento. Son tantas como se ve, la participación a los cuales tenemos acceso, con la única finalidad por parte del Gobierno de tener y hacer un Distrito Federal mejor para toda la comunidad.

Si bien es cierto que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, abarca y hace una clasificación de las atribuciones del Departamento, tales como materia de Gobierno, materia jurídica, administrativa, además de materia hacendaría y de obras y servicios públicos.

Es entonces al Jefe del Departamento del Distrito Federal a quien corresponde la prestación del servicio público o en su defecto a aquellas personas físicas o morales de nacionalidad mexicana que tienen alguna concesión limitada o temporal; limitada o temporal porque es el Departamento a quien corresponde, pero por falta de capital o de infraestructura delega a otras corporaciones o personas físicas, siempre bajo su vigilancia, reglamentación, facultad para determinar y modificar tarifas y el de dictar medidas primordiales para proteger los intereses de la sociedad ante la de los concesionarios.

El Departamento del Distrito Federal, tiene personalidad jurídica propia con capacidad para adquirir y poseer bienes suficientes para el cumplimiento de sus fines.

Respecto a los bienes, estos se dividen en bienes del dominio público y bienes del dominio privado.

Los bienes del dominio público serán aquellos de uso común, inmuebles destinados a un servicio público, verbigracia, hospitales, o a fines de utilidad pública, como monumentos arqueológicos, históricos y artículos sean éstos muebles o inmuebles; las servidumbres, vías terrestres de comunicación, excepto, federales o particulares; inmuebles obtenidos por expropiación, canales, zanjas y acueductos adquiridos o constituidos por el Departamento; plazas, calles, avenidas, jardines, paseos y parques públicos; así como bienes muebles tales como documentos, pinturas, murales, esculturas, etcétera.

Los bienes del dominio privado serán los no señalados en la anterior numeración y cuya finalidad o uso sean del dominio público, por ejemplo, concesiones otorgadas a particulares como rutas de transporte, playas, etcétera.

Los bienes del Departamento del Distrito Federal, no tendrán por ningún motivo el carácter de embargables, no serán objeto de gravamen alguno, y los permisos o concesiones que otorga el Departamento tendrán el carácter de temporales y revocables en cualquier tiempo.

El Departamento del Distrito Federal tiene la atribución para enajenar y cambiar el destino de sus inmuebles, previo conocimiento y decreto del Ejecutivo Federal, en concordancia con las leyes; además, el Departamento tiene la facultad de contratar créditos y financiamientos con la supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponer a sus órganos desconcentrados del capital que le son asignados al Departamento, señalados en la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos; para que tenga los medios suficientes y pueda cumplir con las finalidades a este órgano administrativo encomendadas.

I.1.4. PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

La Procuraduría General de la República y su titular forma parte del régimen centralizado administrativo federal, es un funcionario político, jurídico y administrativo, su legitimación se encuentra establecida tanto en la Constitución Federal como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, según lo establecen los artículos 102, 1o., segundo párrafo y 4o. respectivamente, que al respecto indica:

Artículo 102. La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y

removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal, y por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la Administración de Justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los Diplomáticos y los Cónsules Generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República, será el consejero jurídico del Gobierno, tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley, en que incurran con motivo de sus funciones.

Artículo 10. "La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada..."

Artículo 40. El Procurador General de la República es el consejero jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la ley.

De los artículos transcritos con anterioridad, se desprende que el Procurador General de la República, no se encuentra ubicado en los artículos constitucionales referidos a la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, que son del artículo 90 a 93, y en virtud, el artículo 94 constitucional al indicar la formación del Poder Judicial Federal, también es omiso al no citar al Procurador General de la República y al Ministerio Público Federal; ¿ es entonces, que el Procurador General de la República no ésta dentro de la Administración Pública Federal Centralizada, y que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es inconstitucional?

Para dar respuesta a ésta interrogante, es necesario hacer referencia al carácter que guarda el Procurador General de la República, tanto político como jurídico y administrativo para tener su plena ubicación.

El Procurador General de la República, tiene el carácter de funcionario político, porque es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; acuerda sobre proyectos de ley con el Ejecutivo Federal; tiene la calidad de Organo Administrativo Central Federal en cuanto al más alto nivel, tiene relación con el Poder Legislativo y Judicial; forma parte del Consejo de Ministros y también informa anualmente al Congreso de

la Unión el estado que guarda su competencia, situación no prevista en nuestro máximo ordenamiento.

El Procurador General de la República, en su carácter de funcionario jurídico desarrolla la función de consejero jurídico, del Primer Mandatario, forma parte de los juicios en donde la Federación es parte, es litigante en todos los juicios que guardan estrecha relación con agentes diplomáticos y consuláres; emite opinión jurídica sobre constitucionalidad e inconstitucionalidad de leyes; externa juicio sobre contradicciones de jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo, ejerce la acción penal y el Ministerio Público Federal es parte en todos los juicios constitucionales.

De lo anterior se desprende que el Procurador General de la República, desarrolla una gran actividad tanto a la sociedad como colaboración directa e inmediata al máximo representante de la Administración Pública Federal, que en este caso se acentúa al Presidente constitucional. Se observa que el Procurador General de la República, al igual que las Secretarías de Estado, tiene facultades, atribuciones, derechos y obligaciones propias, según el ámbito competencial que cada una de ellas desarrollan.

Es inobjetable la importante intervención del Procurador General de la República en la Administración de Justicia, si bien es cierto que nuestro máximo ordenamiento jurídico es omiso, al precisar con toda claridad y exactitud a dicho organismo, no lo es así la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que si contempla al mismo como un ente centralizado a la Administración. En tal virtud, consideramos que el artículo 92 constitucional, deberá tener un agregado en el cual se contemple en forma específica al Procurador General de la República, que debería precisar lo siguiente:

Artículo 92. 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, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación...

Una vez precisado el anterior criterio, es menester indicar la intervención no menos importante del Ministerio Público Federal; y dentro de sus principales atribuciones se encuentra la de ejercitar la acción penal y la prosecución de los delitos federales a través del Cuerpo de Policía Judicial Federal, externar pedimentos hacia los tribunales en materia de amparo sean civiles, penales, laborales y administrativos para que el asunto se resuelva en determinado sentido, intervenir en los asuntos cuando se trate de personas menores de edad y representar a la Federación en los tribunales competentes.

En términos generales, estas son las principales funciones, atribuciones, derechos y obligaciones de los cuales se encuentra investido el Procurador General de la República como organismo central de la Administración Pública Federal.

I.2. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL

El artículo 90 constitucional, establece: "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 estará 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.

Por otra parte, el artículo 30. de la Ley Orgánica, establece:

" El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I. Organismos descentralizados;

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organismos auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y

III. Fideicomisos."

En los términos legales anteriormente citados, se desprende que la Administración Pública Federal Paraestatal, se encontrará organizada por un conjunto de organismos e instituciones que en forma conjunta o independiente llevarán y realizarán funciones propias y muy particulares, pero siempre con una sola finalidad, que es la de apoyar la buena Administración en provecho y mejoramiento de la sociedad.

A continuación estableceremos las funciones más elementales de estos organismos e instituciones, sin profundizar en su esencia, toda vez que el desarrollo del presente, en sí tiene una finalidad primordial diversa a este punto.

1.2.1. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Para adentrarnos al presente tema de organismos descentralizados, es necesario exponer lo que debe entenderse por el mismo.

El maestro Serra Rojas, establece: "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 aquello 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 político regulador y de la tutela administrativa". (10)

Es decir, la descentralización administrativa la formarán aquéllos organismos e instituciones creadas por el Congreso de Unión o el Poder Ejecutivo, y tendrá como principal finalidad realizar actividades administrativas, sea ésta por servicio, colaboración o región; teniendo como características fundamentales la dependencia indirecta del Ejecutivo Federal, personalidad jurídica y patrimonio propio; además de tener facultades autónomas.

Existen dos clases de descentralización, la administrativa y la política; la primera concierne al ámbito competencial del Ejecutivo Federal, y la política, es la relación que hay entre los poderes estatales frente a los poderes federales.

La descentralización política, se presenta en la existencia de instituciones que se encuentran relacionadas directamente al -

(10) Ob. cit. pág. 482.

Estado Federal y dentro de las cuales se ubica a las Entidades Federativas y Municipios. Estos son organismos políticos administrativos, que desarrollan sus funciones en un determinado territorio y en donde los gobernados, a través de su voto emiten su elección o designación de los órganos del gobierno local.

La descentralización administrativa se desarrolla por la creación de organismos con personalidad jurídica propia y por medio de ordenamientos legislativos para llevar a cabo funciones que son competencia del Estado y que sean de interés a la sociedad.

Ahora bien, la descentralización política corresponderá a la forma de Gobierno y la Administrativa a aquéllos órganos del Poder Ejecutivo, sea este Estado Federal, Local o Municipal.

Para proseguir con el estudio en forma global de los organismos descentralizados, es menester hacer referencia a sus características, y dentro de los cuales tenemos:

Son creados invariablemente por un acto legislativo, sea esta creación por una Ley del Congreso de la Unión o decreto del Poder Ejecutivo Federal.

Cuentan con un régimen jurídico propio, en el cual se regula su personalidad, patrimonio, denominación, objeto y actividad; éste régimen lo constituirá su ley orgánica, la Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo. Su actividad se encontrará regulada por las leyes federales y toda controversia que se suscite se llevará a la competencia de los tribunales de la Federación.

La personalidad jurídica de los organismos descentralizados, es creado por los acuerdos políticos-administrativos y por normas

de derecho público; difieren del de personas jurídicas colectivas, porque en estas se organizan personas físicas y son quienes les da un patrimonio, y en este tipo de organismos descentralizados, su creación es por medio de la autoridad, previa la expedición de su ley orgánica.

La denominación es aquél conjunto de palabras, en el cual se distinguen y diferencian los organismos descentralizados de otras instituciones semejantes, sean estas federales, locales o municipales.

Esta denominación equivaldría al de las personas físicas, o sea, el nombre y siempre estará prevista por el acta de su creación, por ejemplo: Petróleos Mexicanos (PEMEX), Lotería Nacional para la Asistencia Pública (L.N.), etcétera.

La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial será el lugar, ciudad, calle y número, donde se encuentran los órganos de decisión y dirección en donde actúa el organismo descentralizado.

Los órganos de dirección, administración y representación varían de acuerdo al organismo descentralizado, no hay una uniformidad en su denominación; cabría nombrar por ejemplo a Petróleos Mexicanos, se le denomina Director General; en la Universidad Nacional Autónoma de México, se le llama Rector; en Ferrocarriles Nacionales de México, se le denomina Gerente General.

El número de empleados, funcionarios, subdirectores de área, etcétera, serán designados y denominados de acuerdo al tipo de organismo descentralizado, según su funcionamiento y sus necesidades de organización.

La estructura administrativa interna del organismo descentralizado, se encontrará supeditada a la actividad que desarrolle el organismo, visualizando sus principales necesidades de trabajo, pero en una forma generalizada se encuentran órganos de diferentes jerarquías, directores, departamentos y sectores de determinada actividad dentro del mismo organismo.

El patrimonio de los organismos descentralizados, se encuentra constituido por aquel conjunto de bienes y derechos con los que cuenta el organismo descentralizado, para finalidad de su objeto. Dentro del patrimonio de los organismos descentralizados, se encuentran bienes de dominio público y serán aquellos inmuebles que se encuentren dentro del patrimonio y por disposición de la ley se le consideren del dominio público.

Los bienes del dominio directo serán aquellos que integran el subsuelo y la plataforma continental, son los que forman parte de los elementos que tiene a su disposición Petróleos Mexicanos, para la realización de su objeto; el régimen de dominio público siempre será inalienable y serán regulados por normas de derecho público.

De igual manera, el patrimonio de los organismos descentralizados se encontrará formado por derechos y obligaciones dentro del régimen de derecho privado y de los cuales dispone libremente. Estos se encuentran integrados en parte por subsidios y aportaciones, sean temporales o permanentes provenientes de la Administración Central, por ingresos propios de su actividad.

Por lo que respecta al objeto de los organismos descentralizados, éste se encuentra supeditado al orden práctico y político de acuerdo a la creación del organismo; y las cuales pueden ser:

- 1). Realizar actividades propias del Estado;
- 2). Prestación de servicios públicos;
- 3). Administrar y explotar bienes de dominio público y privado del Estado;
- 4). Realizar en forma coordinada las actividades Federales, Estatales, Locales y Municipales, así como con organismos internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, de producción, de servicio y de procesos industriales; y
- 5). La distribución de productos y servicios que son de primera necesidad o que sean de importancia al Estado. (11)

Los organismos descentralizados, podrán desarrollar una o varias funciones de las prescritas con anterioridad, de acuerdo a la actividad preponderante de su actividad; pero siempre será con la finalidad de procurar ayuda al Gobierno Federal y lograr satisfactores más óptimos al sector social.

Respecto a su régimen fiscal, los organismos descentralizados y por la actividad que desarrollan en su mayoría se encuentran exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales. En la práctica se reconoce que cubren derechos de carácter federal y local, sin embargo y como caso concreto tenemos a Petróleos Mexicanos, que paga impuestos a la Federación.

(11) Cfr. Acosta Romero, pág. 194 y ss.

Estimamos que los organismos descentralizados, al realizar su actividad, que corresponde al Estado, quien le ha otorgado personalidad, patrimonio y régimen jurídico propio, al obtener beneficios sean para acrecentar su patrimonio o el de la Federación, ya que no todos los organismos tienen beneficios y el cobrarles todavía determinados impuestos, sería como elaborar un producto y comprarlo uno mismo.

Es así como los organismos descentralizados, tienen como finalidad realizar una coordinación de las actividades de este sector con las empresas de Estado, con la Administración Central; la cual siempre ejercerá los sistemas de vigilancia y control, para que esa coordinación administrativa logre en forma eficaz la finalidad para lo que fueron creadas.

I.2.2. EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

Al igual que los organismos descentralizados, la Ley comprende en la denominación Administración Pública Paraestatal a las empresas de participación estatal mayoritaria. A través de los años la legislación ha aceptado el sistema de la asociación del Estado con intereses particulares en las sociedades mercantiles previstas en un principio a normas del derecho privado, siendo la forma en que se constituyó Ferrocarriles Nacionales de México; empresas a las que se le denomina también, tanto en la legislación como en la doctrina, Empresas de Economía Mixta.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se considera a las Empresas de Participación Estatal a aquéllas que cumplan con los siguientes requisitos:

- 1) El Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o varios organismos descentralizados, una o

varias Empresas de Participación Estatal, una o varias Instituciones Nacionales de Crédito y Organismos Auxiliares Nacionales de Crédito, una o varias Instituciones Nacionales de Seguros o de Fianzas, uno o varios Fideicomisos a los que se refiere el artículo 30. de la Ley Orgánica, en su fracción III, considerados en forma conjunta o aislada que aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;

2) Que la constitución de su capital, se configure con acciones de serie especial, en la cual sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal;

3) La facultad del Gobierno Federal para nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, junta directiva u órgano de gobierno, hacer designación del Presidente, Director, Gerente o cuando tenga atribuciones para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del Consejo de Administración, junta directiva u órgano de Gobierno. (12)

Por otra parte, la Ley Orgánica dispone que las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles y asociaciones civiles, en que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las enumeradas en el punto número uno, anteriormente citado, se obliguen a realizar las aportaciones económicas y preponderantes.

En lo tocante a las empresas de participación estatal minoritaria, es decir, cuando las acciones que tengan otros organismos paraestatales representen menos del 50% y éste el 25%

(12) Ob. cit. pág. 204

del capital, se constituirá un comisario de vigilancia, el cual será designado por el titular de la Secretaría Coordinadora del sector correspondiente, pero escuchando la opinión del Secretario de la Contraloría General de la Federación.

Respecto a las diversas sociedades, en nuestra legislación no existe la forma explícita en que deben crearse o adoptar, en tal virtud, no existen normas que puedan conciliar el carácter privado con las funciones públicas que deben desempeñar al ser auxiliares del Gobierno Federal.

Es decir, la mayoría de los organismos paraestatales que se han creado en nuestro país se encuentran bajo la forma de constitución mercantil, para que se controlen y queden coordinadas por normas jurídicas de derecho público.

En el seno de nuestra legislación, las entidades paraestatales, la minoritaria encuadra a la administración paraestatal; pero en el presente caso, dicha administración en su calidad de accionista, no ejerce actos de imperio como lo hace el Estado. Aquí encontramos que la forma y técnica jurídica son de derecho privado.

De igual manera, en nuestra legislación las empresas de participación estatal mayoritaria también se constituyen en el marco del derecho privado, por lo regular. En el presente caso, el Estado como accionista mayoritario, es el que decide sobre los fines y causes de estos organismos

En tal virtud, consideramos que se debe de crear una unificación de normas de derecho público y normas de derecho privado, para la constitución de las entidades paraestatales

I.2.3. INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO

I.2.4. ORGANISMOS NACIONALES AUXILIARES DE CREDITO

I.2.5. INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO Y FIANZAS

Por la estrecha relación en la que se encuentran estas entidades, es importante que sean tratadas en forma conjunta en su estudio.

La Nacionalización de la Banca Mexicana realizada el primero de septiembre de 1982, dio como origen un cambio en el servicio público de la Banca y Crédito en México.

El artículo 28 constitucional reformado y publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 3 de febrero de 1983, cita en párrafo octavo lo siguiente:

Se exceptúa de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.

Estas instituciones de la banca, contarán con leyes orgánicas debiendo sujetarse a los decretos emitidos por el Ejecutivo Federal o lo que el Congreso de la Unión establezca en tales ordenamientos. Es decir, la estructura jurídica de las Instituciones Nacionales de Crédito, estará sujeta a las

decisiones de las leyes orgánicas o decretos y acuerdos expedidos con anterioridad.

Estas instituciones se organizarán en forma de sociedades anónimas en donde el Estado será en único propietario, tanto del capital como de los elementos constitutivos de la empresa y su intervención será tan amplia que los particulares tendrán mínima significancia en la sociedad.

No tendrán el carácter de instituciones privadas de crédito, porque estará sometida al derecho público y si bien es cierto que la aplicación de la Ley de Sociedades Mercantiles es de carácter de derecho privado, es sólo una forma jurídica que se considera idónea para su organización.

Ahora bien, los elementos de estos organismos de crédito son:

- 1) Cuentan con personalidad jurídica propia;
- 2) Tienen patrimonio propio;
- 3) Tienen un régimen jurídico;
- 4) Llevan a cabo servicios técnicos;
- 5) Cuentan con un régimen independiente del Estado; y
- 6) El Estado sólo ejerce poder de vigilancia y control.

Como se establece a continuación, estas instituciones de crédito como organismos descentralizados cumplen y desarrollan los siguientes puntos:

a) Son instituciones de servicio público y por lo tanto son regulados por normas de derecho público.

b) Realizan finalidades y propósitos del Estado.

c) El régimen de derecho privado, que las reglas en parte, es para armonizar intereses privados y públicos.

d) Son de competencia federal, los problemas que se lleguen a suscitar.

e) El régimen jurídico de estas instituciones , es legal.

f) Dentro del marco legal se encuentra fundamentada su existencia, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los artículos 10. y 30.

Además, el artículo 46 de la multicitada Ley, establece:

Artículo 46: Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de

crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente aporten o sean propietarios de más de 50% del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se haga figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de Gobierno.

De lo citado con anterioridad, es importante puntualizar que el Gobierno siempre debe manejar y controlar estos tipos de instituciones y limitar que particulares logren un control sobre el manejo mayoritario de capitales; pues se perdería la protección al sector social.

I.2.6. FIDEICOMISOS

Para dar como concluido el presente capítulo, es indispensable tratar el tema relativo al Fideicomiso, como organismo público paraestatal.

Ahora bien, es necesario precisar lo que se debe entender por el mismo; a lo que la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su artículo 346 estipula: "En virtud del Fideicomiso,

el Fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución Fiduciaria".

Por otra parte, el artículo 351 de la misma ley, párrafo segundo, establece: "Los bienes que se den en Fideicomisos se considerarán afectos al fin, a que se destinan y en consecuencia, sólo podrán ejercitarse respecto de ellos los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente, los que para él deriven del fideicomiso mismo a los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros...".

Es decir, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, conduce a establecer que el fideicomiso es un acto mercantil traslativo de dominio, toda vez que, la transmisión por el fideicomitente a la fiduciaria del derecho de disposición que tienen sobre los bienes objeto del fideicomiso, no es sino la enajenación del dominio de dichos bienes, aun y cuando esta fuera limitado a los fines dispuestos por el propio fideicomitente, ya que en virtud de dicho contrato al dueño de los bienes se le priva de toda acción o derecho de disposición sobre ellos; es decir, ya no puede ejercer respecto del bien fideicomitado, actos de administración o de dominio ni desconocer las operaciones concertadas por la institución fiduciaria, en cumplimiento del fin lícito que le fue encomendado.

El criterio antes señalado, tiene por lo general aplicación en el fideicomiso privado, es decir cuando éste se realiza o se celebra entre particulares.

El fideicomiso público es el que nos interesa para los fines del presente trabajo, se presenta cuando hay intervención de

instituciones gubernamentales, o tenga por objeto bienes del Gobierno Federal, o llevar a cabo actividades de interés público.

El Fideicomiso Público, será aquel contrato, a través del cual el Gobierno Federal por medio de sus dependencias y con la facultad de fideicomitente, otorga la titularidad de bienes, sean estos públicos o privados de la Federación, o la afectación de fondos públicos, a una institución fiduciaria, para que realice un fin lícito de interés público.

Ruiz Massieu, José Francisco, Lozano Hernández, Wilfrido, citado por Acosta Romero, manifiestan: "Fideicomiso Público es el ente paraestatal que posee personalidad jurídica propia y cuyo patrimonio esta formado por los bienes del dominio público o privado del Estado o de algún otro paraestatal, para la realización de un fin lícito y determinado en beneficio de otras personas, llamadas fideicomisarias.

La gestión de los fideicomisos es responsabilidad de una institución de crédito autorizada para actuar como fiduciaria y en sus comités técnicos siempre existe un representante por lo menos de la administración pública". (13)

Es manifiesto que el fideicomiso público, siempre será llevado por una institución de crédito autorizada a la cual se le destinarán bienes públicos o privados de la Federación, para realizar un fin lícito, de interés público.

El contrato del fideicomiso carece de personalidad jurídica propia, toda vez que no da nacimiento a ninguna otra persona diferente a las que contratan, es decir, son el fideicomitente, -

(13) ob. cit. pág. 235

el fiduciario y el fideicomisario.

Los derechos y obligaciones que surgen del fideicomiso se llevan a cabo a través de las leyes y el acto constitutivo por la sociedad anónima encargada de la concesión otorgada por el Gobierno de la Federación, quien actúa como fiduciaria y es quien realmente tiene la personalidad jurídica propia al organizarse, según se establece en el artículo 2do, primer párrafo, de la Ley General de Sociedades Mercantiles, que apunta: "Las Sociedades Mercantiles inscritas en el Registro Público de Comercio, tienen personalidad jurídica distinta de los socios...", y es el titular del patrimonio fiduciario, su personalidad no deriva del fideicomiso, ya que este tiene existencia antes, durante y después del fideicomiso.

Prosiguiendo con el estudio del fideicomiso, es pertinente enunciar los elementos que lo constituyen, a saber son:

El Fideicomitente, siempre será el Gobierno Federal y está se llevará a cabo únicamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Patrimonio fiduciario, será el otorgado por el Gobierno Federal en bienes de dominio público o bienes del dominio privado del mismo, además de fondos públicos. Cuando sean bienes del dominio público para que pasen a bienes privados de la Federación debe mediar previo decreto de desincorporación emitidos por el Poder Ejecutivo.

El Fiduciario, será aquella institución nacional de crédito, que tenga la concesión para establecer los fideicomisos, señalada en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y en la Ley de Instituciones de Crédito.

El objeto del fideicomiso puede ser de inversión, de manejo y administración de obras públicas, de prestación de servicios y para la producción de bienes para el mercado. En sí es una variante de la empresa pública, pero siempre con la finalidad de realizar un fin lícito, de interés público.

La regulación legal del fideicomiso es importante y muy variada, toda vez que se encuentra regulada por normas de derecho público y por normas de derecho privado, de acuerdo con la ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es fideicomitente único del Gobierno Federal, según se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Bancaria y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, entre otras.

Este tipo de fideicomisos necesariamente deberá estar inscrito por la Secretaría de Programación y Presupuesto y en el término de diez días deberá comunicarse a esta última la creación, modificación o reforma que sufra el mismo.

El fideicomiso se puede extinguir por haber vencido en plazo para el que fue creado, porque su realización no sea posible, por haber logrado su fin para el cual se constituyó, por haber transcurrido 20 años siguientes a su constitución, por convenio expreso de fideicomitente y fideicomisario y por revocación hecha por el fideicomitente cuando éste se haya reservado expresamente este derecho al constituirse el fideicomiso.

El fideicomiso, como organismo público paraestatal y al igual que otros organismos descentralizados cumplen y realizan actividades que competen al Estado, quien otorga los bienes, sean públicos o privados, y fondos públicos para realizar un fin lícito, de interés público, en beneficio de la sociedad.

Capítulo II

UBICACION DE LA U.N.A.M. EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

2.I. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

En el capítulo que antecede, ha quedado de manifiesto que los organismos públicos descentralizados se crean con la finalidad de realizar una actividad que es competencia del Estado, o de interés público. En el caso que no ocupa, la Universidad Nacional Autónoma de México, tiene el carácter de organismo público descentralizado; toda vez que es al Estado en quien recae la responsabilidad en la impartición de la educación, según se desprende del artículo 3o. constitucional, primer párrafo, que dice:

Artículo 3o. "La educación que imparta el Estado - Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia...".

En lo referente a la fracción VIII, párrafo primero, del mismo precepto constitucional invocado, se establece: "Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse así mismas; realizarán sus fines de educar, investigar o difundir la cultura de acuerdo con los

principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio..."

De las fracciones y párrafos transcritos, se señalan los principales criterios que deben orientar a la educación, en el cual se conforma todo un programa ideológico para definir nociones trascendentes como lo son la democracia, lo nacional y lo social; características constitucionales de enseñanza que va desde su orientación primaria a la profesional; todo esto con el objeto de alcanzar una estabilidad educacional en nuestro país y sentar cada día estructuras de nación fuerte.

Es así como la Universidad Nacional Autónoma de México, con carácter de organismo público descentralizado tiene la finalidad de formar profesionales, investigadores y científicos; actividad que asume en representación del Gobierno Federal.

2.1.1. CARACTERISTICAS GENERALES

Dentro de las características generales con las que se encuentra investida la Universidad Nacional Autónoma de México, nos encontramos que son idénticas a las que tienen los otros organismos públicos descentralizados, es decir, son creados por un acto legislativo del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal; tiene un régimen jurídico propio en donde regula su personalidad, patrimonio, objeto y actividad, elementos y características que se desarrollan más ampliamente en el estudio del presente capítulo.

2.1.2. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO (U.N.A.M.)

"Las Universidades han sido en todos los tiempos y lugares, centros de inquietud. Sus semillas se extienden por todo un territorio y harán surgir nuevas fuerzas, cambios a las estructuras y nuevas definiciones. La juventud, cuando se prepara es vanguardia de una comunidad que participa vigorosa, elocuente y noblemente.

Las Universidades tienen como principal preocupación y único objeto la educación a la juventud, para hacerla deben contar con elementos materiales y humanos eficaces; dentro de éstos últimos, con maestros e investigadores que lleven a cabo las tareas de encausar y dirigir en las opciones que el saber proporciona". (14)

Las universidades son los principales centros de formación profesional en todos los países del mundo, es donde surgen individuos que en el futuro representarán a las grandes sociedades.

El Diccionario de Legislación y Jurisprudencia nos da una definición de Universidad, el cual establece: "... es el establecimiento literario creado por la autoridad legítima para la enseñanza pública de la Humanidades, Filosofía, Tecnología, Leyes, Cánones y Medicina. También se entiende por Universidad, "la comunidad, junta ó asamblea en que están inscritos muchos para algún fin u oficio". (15)

La educación en cualquiera de sus niveles de enseñanza, es una obligación que tiene que cumplir el Estado; y por lo tanto en él recae la responsabilidad de otorgarla, abarcando todas las ramas y oficios de formación profesionales en beneficio de la --

(14) Briseño Ruiz, Alberto. DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO. Colección Textos Jurídicos Mexicanos. Editorial Harla, México 1985. pág. 532.

(15) Estriche. DICCIONARIO DE LEYES Y JURISPRUDENCIA. Tomo II, México 1986. pág. 1519

sociedad y la Nación.

Por otra parte, encontramos una definición en donde se incluye al concepto de facultades: "Universidad es un Instituto Científico y Docente que imparte públicamente enseñanza superior y confiere los grados correspondientes, se divide en un número variable de Facultades...". (16)

Facultad, que en la Universidad es cada una de las secciones de la enseñanza superior y conjunto de catedráticos que la integran.

Cabe destacar que la primera Universidad que se fundó en América, fue la de Santo Domingo en el año de 1538 y en México en 1551.

"Las Universidades más antiguas fueron privadas; conglomerados de estudiantes que se reunían para escribir en común la enseñanza de los pocos profesores y el escaso material didáctico disponible. Solamente durante la Edad Media el Estado comenzó a organizar sus propias Universidades, y a controlar el otorgamiento de títulos habilitantes, por medio de los Tribunales de Justicia, Academias o Colegios Profesionales.

El Liberalismo del siglo XIX, postuló la enseñanza laica y gratuita, principios que no siempre se admitían en los institutos privados, frecuentemente en manos de grupos confesionales. La creciente intervención del Estado en problemas que, como la educación se consideraban antaño, estrictamente íntimos, lo ha llevado a regular las instituciones universitarias cada vez con mayor detalle. Casi todas las constituciones contemporáneas aseguran la libertad de enseñanza y la obligación cultural del

(16) LAROUSE. Diccionario Enciclopédico.

Estado". (17)

La Universidad en su época moderna, se estableció en nuestro país a través de una ley de 1910, la cual le dio el carácter de Nacional de México.

2.1.2.I. REGLAMENTACION

El profesor Eugenio Hurtado Márquez, hace una división de cuatro etapas, en las que ubica la evolución de la Universidad como Institución, coincidiendo con la promulgación de las diferentes leyes que le han regido durante la Revolución hasta la última ley, que aún tenemos vigente, que es la de 1944. (18)

El profesor considera a las cuatro etapas de la siguiente forma:

- 1) Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México del 26 de mayo de 1910;
- 2) Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma del 10 de julio de 1929;
- 3) Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma del 19 de octubre de 1933; y
- 4) Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de Mexico del 30 de diciembre de 1944".

(17) OMEGA. Enciclopedia Jurídica pág. 534.

(18) Hurtado Márquez. Eugenio ob. cit. pág. 7

Durante los primeros años de la Revolución, es decir de 1911 a 1914, la vida universitaria fue asarozada, como la de todas las instituciones docentes de la República en ese período, sin embargo, los gobiernos revolucionarios se preocuparon por la enseñanza universitaria, a pesar de la inestabilidad de ellos y la problemática económica que surgió cada vez más en el país en la medida que avanzaba la lucha armada.

"La primera de éstas etapas se inicia, por tanto, con la promulgación de la ley constitutiva de la Universidad Nacional de México del 26 de mayo de 1910, sin embargo, Francisco Larroyo en su obra Historia Comparada de la Educación en México, establece como fecha de 24 de mayo en la que el Congreso de la Unión expidió el Decreto, mismo que fue promulgado por el Ejecutivo de la Unión dos días después; pero ambos autores coinciden en que la fecha en que se inauguró formalmente la Universidad fue el 22 de septiembre de 1910; en esa época nuestra máxima Casa de Estudios funcionó dependiendo del Estado -se le consideró un órgano del mismo toda vez que en sus aspectos fundamentales- estaba supeditada directamente por éste". (19)

Es importante destacar la participación de Don Justo Sierra, ya que pensaba en una Universidad de tiempo moderno, es decir, en una agrupación orgánica de Institutos docentes y de investigación "... La Universidad que hoy nace manifestó el maestro Sierra, no puede tener la estructura de la anterior, es cierto que ambas han fluido del deseo de los representantes del Estado de encargar a hombres de alta ciencia de la misión de utilizar los recursos nacionales en la educación y la investigación científicas porque ellos constituyen el programa más adecuado a éstas funciones, porque el Estado ni conoce funciones más importantes, ni se cree el mejor capacitado para realizarlas. Pero los fundadores de la

(19) Hurtado Márquez, Eugenio ob. cit. pág. 7

Universidad de antaño decían: "... la verdad está definida...", nosotros decimos a los universitarios: "...la verdad se va definiendo buscadla". (20)

Por eso se pensó que la Universidad debía articularse al sistema de educación nacional y, por tanto queda vinculada consubstancialmente al destino político y social del pueblo.

Dentro de sus funciones dependientes del Estado, la Universidad tuvo las siguientes características, por ejemplo, el Rector era nombrado por el Presidente de la República -en 1910 fue Don Ezequiel A. Chávez-, regulado en el artículo 4o. de la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, del mismo año. El propio Presidente resolvía, las aprobaciones, modificaciones o rechazos de la propuesta para cubrir plazas de profesores o, para formar el Consejo Universitario, pero podían ser removidos por Decretos del Ejecutivo Federal. (Artículo 16).

Esta sujeción se manifestaba también de manera indirecta a través del Secretario de Instrucciones Públicas y Bellas Artes. El Secretario de ésta dependencia del Ejecutivo, era el Jefe de la Universidad, por disposición del artículo 3o. de la Ley Constitutiva. El Secretario de Instrucción Pública debía aprobar entre otras cosas la aceptación o rechazo de donaciones, legados ó herencias, la inversión de fondos y la apertura de cursos con premios, (fracción IV del artículo 11 de la propia Ley); además el Rector debía presentar un informe anual a la Secretaría de Instrucciones Públicas. (Artículo 17).

Durante la vigencia de ésta Ley existió bastante confusión propiciada por el movimiento revolucionario de 1910, toda vez que

(20) Larroyo, Francisco, HISTORIA COMPARADA DE LA EDUCACION EN MEXICO. Edít. Porrúa. S.A. México, 1987. pág. 431

en el año de 1912, se pidió la desaparición de la Universidad Nacional.

En el año de 1917, por medio de un Decreto se creó un departamento Universitario y durante el mes de julio se hablaba de la supresión de ese departamento, sin embargo quedó consolidado en diciembre, a través de la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, con el nombre de Departamento Universitario y de Bellas Artes.

La Ley que suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y de Bellas Artes señalaba que para el despacho de los asuntos de orden administrativo y federal habría seis Ministros (Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Comunicaciones, Fomento, Industria y Comercio) y tres Departamentos Autónomos (el Universitario y Bellas Artes, el Judicial y el de Salubridad Pública).

Al Departamento Universitario y de Bellas Artes habría de llamarse "UNIVERSIDAD NACIONAL", al cual le corresponderían todas las escuelas que dependían entonces de la Universidad Nacional y; todos los demás establecimientos docentes o de investigación científica que se crearán en lo sucesivo.

El Rector de la Universidad pasó a formar parte del Gabinete, en 1921 se reinstaló el Ministerio de Instrucción Pública, ahora con el nombre de Secretaría de Educación Pública. En el artículo 2do. del Decreto que la reestableció se consignó textualmente que la universidad quedaba sujeta a ésta dependencia.

La segunda etapa se inicio en 1929, cuando el licenciado Emilio Portes Gil, quien fungió como Presidente provisional y

estando investido de facultades extraordinarias dictó una ley otorgando Autonomía a la Universidad.

Durante el período de 1924-1928, fue iniciada por grupos interesados, una crítica dirigida a la Universidad en la que se insistía que ésta se alejaba cada vez más del pueblo, convirtiéndose en una institución aristócrata y conservadora. A tal grado se dio importancia al hecho que en el acto inaugural de cursos de 1925, el Secretario de Educación, José Manuel Puig Cassauranc, delineó el programa que debía seguir la Universidad para realizar los postulados de la Revolución, insistiendo particularmente en el acercamiento que debe existir entre las clases laborales y los elementos universitarios, puntualizando que éstos deben, a todo trance, empeñarse en prestar sus servicios sociales a la comunidad y especialmente al proletariado. La campaña en contra de la Universidad, empero no pudo ser contenida. Llego un momento en que so pretexto de un problema doméstico iniciado en la Facultad de Derecho, se produjo un violento conflicto de penosas consecuencias. Entonces el Presidente Emilio Portes Gil, que para liquidar o por lo menos reducir las constantes agitaciones políticas en torno a la Universidad con sus consecuentes perjuicios en el ejercicio de la Alta Docencia e Investigación, el remedio no podría ser otro que la Autonomía Universitaria. Justificose tal decisión diciendo en la exposición de motivos de la Ley Creadora de la Autonomía:

"...que es un principio de los Gobiernos revolucionarios la creación de Instituciones democráticas funcionales que, debidamente solidarizadas con los principios y los ideales nacionales y asumiendo responsabilidad ante el pueblo, queden investidas de atribuciones suficientes para el descargo de la función social que les corresponde; que el postulado democrático demanda en grado siempre creciente la delegación de funciones, la división de atribuciones y responsabilidades,

la socialización de las instituciones y la participación efectiva de los miembros integrantes de la colectividad en la dirección de la misma; que ha sido un ideal de los mismos gobiernos revolucionarios y de las clases universitarias mexicanas la autonomía de la Universidad Nacional de México, dentro del ideal democrático revolucionario para cumplir los fines de impartir una educación superior, de contribuir al progreso de México en la conservación y desarrollo de la cultura mexicana participando en el estudio de los problemas que afectan a nuestro país, así como el de acercarse al pueblo por cumplimiento eficaz de sus funciones generales y mediante la obra de extensión educativa; que el Gobierno de la Universidad debe encomendarse a organismos de la Universidad misma, representativos de los diferentes elementos que la constituyen; que la autonomía universitaria debe significar una más amplia facilidad de trabajo; al mismo tiempo que una disciplina y equilibrada libertad; que es necesario dar a los alumnos y profesores una más directa y real ingerencia en el manejo de la Universidad; que es indispensable que, aunque autónoma, la Universidad siga siendo una Universidad Nacional y, por ende, una Institución de Estado, en el sentido de que ha de responder a los ideales del Estado y contribuir dentro de su propia naturaleza al perfeccionamiento y logro de los mismos; que para cumplir los propósitos de la elaboración científica, la Universidad debe ser dotada de aquellas oficinas o institutos que dentro del Gobierno puedan tener funciones de investigación científica; y que, por otra parte, el Gobierno debe poder contar siempre de una manera fácil y eficaz con la colaboración de la Universidad para los servicios de investigación y de otra índole que pudiera necesitar; en fin, que aunque lo deseable la Universidad Nacional llegue a contar en lo futuro con fondos enteramente suyos que la hagan del todo independientes desde el punto de vista económico, por lo pronto, y todavía por un período cuya duración no puede fiarse, tendrá que recibir un subsidio del

Gobierno Federal, suficiente cuando menos para seguir desarrollando las actividades que ahora le animan." (Exposición de Motivos de la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México de 1929).

Como se ve, la Autonomía Universitaria tenía ciertas restricciones, por ello se le calificó de autonomía limitada.

Se dice que no fue absoluta la autonomía ya que en el Consejo Universitario destaca un Delegado de la Secretaría de Educación Pública (Artículo 8), que lo asigna la propia Secretaría cada año; sin embargo el Rector era designado por el Consejo Universitario de una terna propuesta por el Presidente de la República. (21)

La Universidad quedó obligada a rendir un informe anual al Presidente de la República, en el que diera cuentas de las labores que hubiera realizado (Artículo 32); el Ejecutivo estaba facultado para designar profesores extraordinarios y conferenciales con cargo a su presupuesto (Artículo 34); el propio Ejecutivo podía interponer su voto a varias de las resoluciones adoptadas por el Consejo Universitario.

Por tal motivo, la Universidad tenía la obligación de someter sus resoluciones, relacionadas con el artículo citado, al Presidente; dichas resoluciones entraban en vigor si en un plazo de treinta días no eran vetadas por él. De los anteriores señalamientos, se infiere fácilmente que la Universidad seguía teniendo nexos muy estrechos con el Estado.

Lo anterior demostró que dicha Ley fue un resultado de la --

(21) Cfr. Hurtado Márquez, Eugenio. ob. cit. pág. 9

demagogia que reinaba en ese tiempo, ya que la organización que se otorgo a la Universidad contenía elementos para su disolución; sin embargo, éste ordenamiento fue "afortunado" para la misma con una incipiente vigencia de poco más de cuatro años.

La tercera etapa arranca con la promulgación de la Ley Orgánica de 1933. Este ordenamiento, que era sumamente breve pues constaba de nueve artículos y tres transitorios, otorgó una absoluta autonomía a la institución. Desde la denominación de éste ordenamiento legal, la Universidad perdió su carácter de nacional; además en él se fijó la cantidad de diez millones de pesos como aportación única del Gobierno Federal para el futuro sostenimiento de la Universidad. Su artículo 9o., en el párrafo final decía textualmente:

"...Cubiertos los diez millones de pesos en la forma establecida en éste artículo la Universidad no recibirá más ayuda económica del Gobierno Federal..."

Con lo anterior queda muy claro, que la intención del Estado de otorgarle la Autonomía absoluta a la Universidad no fue otra que reducirla por hambre, ya que los rendimientos de la multitudinaria cantidad, a todas luces, era insuficiente para solventar los gastos de la Institución, empero y debido sobre todo al entusiasmo y valor de los universitarios de la época, se mantuvo a flote nuestra Máxima Casa de Estudios, aunque hayan tenido que solicitar de favor lo que antes le correspondía por derecho.

Debe resaltarse que a pesar de haber cruzado por una fase crítica, sobre manera en materia económica, durante la vigencia de esta Ley se crearon nueve Institutos, el Instituto de Geografía en 1933; el de Investigaciones Estéticas en 1935; el Instituto de Física en 1938; los Institutos de Investigaciones

Jurídicas, -antes de Derecho Comparado- y de Investigaciones Económicas en 1940; los Institutos de Química y de Investigaciones Filosóficas de 1941; los Institutos de Matemáticas y de Investigaciones Biomédicas en 1942; la Escuela Nacional de Economía en 1936; también se creó la Facultad de Ciencias en 1939; la Radiodifusora de la Universidad en 1937; la Imprenta Universitaria que se ha hecho cargo de la publicaciones de la Institución desde 1935 y, la Hemeroteca Nacional, que presta sus servicios desde 1944. (22)

La cuarta y última etapa se inicia con la promulgación de la Ley Orgánica que actualmente nos rige. Esta Ley constituye un producto de los universitarios, pues la base de la misma fue el anteproyecto redactado por los mismos, encabezados por su Rector Don Antonio Caso. El proyecto fue discutido y aprobado en el seno del Consejo Universitario, en su sesión permanente celebrada entre el 30 de noviembre y el 18 de diciembre de 1944.

En efecto, si comparamos el anteproyecto de la Ley enviado a las Cámaras por el Ejecutivo de la Unión y el texto de la Ley actual, encontraremos que sufrió mínimas modificaciones. Tal anteproyecto fue adicionado por el Ejecutivo, después de escuchar a las sociedades de alumnos, con el artículo 18 consagrado en la organización de estas asociaciones y a resaltar que las mismas serían totalmente independientes de las autoridades universitarias. En la Cámara de Diputados se le agregó un segundo párrafo al artículo 17, con el objeto de concederle a la Universidad franquicias telegráficas y de correos en su correspondencia oficial; estas modificaciones no alteraron en lo más mínimo la esencia del anteproyecto redactor de los universitarios.

(22) Cfr. Lerroyo, Francisco. ob. pág. 438 y 439

Lo anterior nos demuestra que si existió desconfianza hacia los universitarios en épocas anteriores a la discusión de su anteproyecto, éstos sin duda supieron limar asperezas y prueba de ello, es la prolongada vigencia de su ley a lo largo de más de tres décadas. Los universitarios apoyados en el ordenamiento legal que rige, han sabido superar los embates que desde dentro o fuera se le han hecho a la Universidad, con el objeto de menoscabar su prestigio así como de entorpecer la buena marcha de sus funciones.

Esta Ley creó la Junta de Gobierno compuesta por 15 miembros (artículo 4o.) con funciones específicas (artículo 6o.), y el Patronato Universitario cuya integración y funcionamiento se establece en su artículo 10.

Una vez analizadas las cuatro etapas legislativas por las cuales ha pasado la actual Máxima Casa de Estudios, podemos concluir, que todo cambio requiere de un proceso y un tiempo más o menos largo para ver cristalizados los fines para los cuales fue creada; en tal virtud, la Universidad Nacional Autónoma de México, es y seguirá siendo un centro cultural y forjadora de nuevos profesionistas, a pesar de que siempre a pasado por situaciones difíciles.

2.1.2.2. ESTRUCTURA INTERNA

Para poder tener una mejor conceptualización y adentrarnos a analizar los principales órganos de la Universidad Nacional Autónoma de México, sería importante entenderla primeramente como institución. Como se mencionó, la Universidad Nacional de México se creó por Ley de 26 de mayo de 1910, conteniéndose los

preceptos que la define e integran como una Institución de Alta Cultura:

"Artículo 1o. Se instituye con el nombre de Universidad Nacional de México, un cuerpo docente cuyo objeto primordial será realizar en sus elementos superiores la obra de la Educación Nacional.

Artículo 2o. La Universidad quedará constituida por la reunión de las Escuelas Nacionales Preparatorias, de Jurisprudencia, de Medicina, de Ingeniería, de Bellas Artes, en lo que concierne a la enseñanza de la arquitectura y de altos estudios. El Gobierno Federal podrá poner bajo la dependencia de la Universidad otros Institutos Superiores y dependerán también de la misma los que ésta funde con sus propios recursos, previa aprobación del Ejecutivo, o aquellos cuya incorporación acepte, mediante los requisitos específicos en los reglamentos.

Artículo 3o. El ministro de Instrucción Pública y de Bellas Artes será el jefe de la Universidad; el Gobierno de éste quedará, además a cargo de un Rector, y un Consejo Universitario.

Artículo 4o. El Rector de la Universidad será nombrado por el Presidente de la República; durará en su cargo tres años; pero podrá renovarse su nombramiento por uno o varios trienios. Disfrutará el sueldo que le asignen los presupuestos; será sustituido en sus faltas temporales por el decano de los Directores de las Escuelas Universitarias y, su cargo será incompatible con el Director o Profesor de

alguna de ellas." (23)

Así mismo, tenemos que lo dispuso después de treinta y cinco años, la actual Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, publicado en el Diario Oficial el 6 de enero de 1945, con la presidencia de la República del licenciado Manuel Avila Camacho, en la cual se establece el carácter institucional de la Universidad, que a la letra dice:

Artículo 1o. La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública -organismo descentralizado de Estado- dotado de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la Cultura.

La Universidad Nacional Autónoma de México, desde sus inicios se creó con la firme intención de preparar a la juventud, de impartir enseñanza pública a nivel superior, es decir, formar la alta cultura, para la cual cuenta con personal científico, docente y de investigación para los fines propuestos.

De todo esto se define como Institución ya que dentro de este concepto esta la idea inherente de permanencia, durabilidad

(23) Cfr. Trueta Urbina, Alberto. NUEVO DERECHO DEL TRABAJO. Editorial, Porrúa, S.A. México 1980, páginas 581-582

y organización como elemento característico de la estructura y forma social que lo integra.

"En el lenguaje ordinario, Institución significa orden de personas regulado por normas estables, de conformidad con los cuales cooperan o participan muchos hombres por espacio de cierto tiempo...". (24)

En un sentido más preciso. Institución es algo que está instituido; por tanto la Universidad Nacional Autónoma de México, está instituida para llevar a cabo la función de un organismo creador de alta cultura, en donde participan profesores, científicos e investigadores para realizar tal objetivo.

Ahora bien, respecto a la estructura interna de la Universidad Nacional Autónoma de México, es necesario puntualizar que su Ley Orgánica fue publicada en el Diario Oficial el 6 de enero de 1945, siendo Presidente de la República el licenciado Manuel Avila Camacho.

En su artículo 10. se establecen las características primordiales de nuestra Máxima Casa de Estudios en los siguientes términos:

Artículo 1. La Universidad Nacional Autónoma es una corporación pública (organismo descentralizado del Estado) dotado de plena capacidad jurídica y que tiene por fines --

(24) Gutierrez Aluis Armando, Faustino. DICCIONARIO DE DERECHO ROMANO. pág. 299

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios, y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura.

Artículo 2. La Universidad Nacional Autónoma de México tiene derecho para:

I. Organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados por la presente Ley.

II. Impartir enseñanza y desarrollar sus investigaciones de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación..."

Las siguientes tres fracciones del citado artículo, se refiere a la organización de los diversos niveles académicos y la documentación respectiva, validez de estudios realizados en otros establecimientos educativos, etcétera. Para el tema que nos ocupa, nos remitimos al siguiente artículo de la ley universitaria, que a la letra dice:

Artículo 3. Las autoridades universitarias serán:

1. La Junta de Gobierno.
2. El Consejo Universitario.
3. El Rector.
4. El Patronato.
5. Los directores de facultades, escuelas e institutos.

6. Los consejos técnicos a que se refiere el artículo 12.

Artículo 4. La Junta de Gobierno estará compuesta por quince personas electas en la siguiente forma:

I. El Consejo Constituyente designará a los primeros componentes de la Junta, conforme al artículo 2o. transitorio de esta ley.

II. A partir del quinto año, el Consejo Universitario podrá elegir anualmente, a un miembro de la Junta que sustituya al que ocupe el último lugar en el orden que la misma Junta fijará por insaculación inmediata después de constituirse.

III. Una vez que hayan sido sustituidos los primeros componentes de la Junta o, en su caso, ratificadas sus designaciones por el Consejo Universitario, los nombrados posteriormente irán reemplazando a los miembros de la antigua designación.

Las vacantes que ocurran en la junta por muerte, incapacidad o límite de edad, serán cubiertas por el Consejo Universitario; las que se originen por renuncia, mediante designación que harán los miembros restantes de la Junta.

Los requisitos para ser miembro de la Junta de Gobierno están previstos en su artículo 5o., en los términos que siguen:

Artículo 5. Para ser miembro de la Junta de Gobierno, se requerirá:

- I. Ser mexicano por nacimiento.
- II. Ser mayor de treinta y cinco y menor de setenta años.
- III. Poseer un grado universitario, superior al de bachiller.
- IV. Haberse distinguido en su especialidad, prestar o haber prestado servicios docentes o de investigación en la Universidad o demostrado en otra forma, interés en los asuntos universitarios y gozar de estimación general como persona honorable y prudente.

Los miembros de la Junta de Gobierno, sólo podrán ocupar, dentro de la Universidad, cargos docentes o de investigación, y hasta que hayan transcurrido dos años de su separación podrán ser designados Rector o directores de facultades, escuelas o institutos.

El cargo de miembro de la Junta de Gobierno será honorario.

Respecto a las funciones de la Junta de Gobierno, están previstas en su artículo 6o. que establece lo siguiente:

Artículo 6. Corresponderá a la Junta de Gobierno:

- I. Nombrar al Rector, conocer de la renuncia de éste y removerlo por causa grave, que la Junta apreciará discrecionalmente.

Para el ejercicio de las facultades que esta fracción le otorga, la Junta explorará, en la forma que estime prudente, la opinión de los universitarios.

II. Nombrar a los directores de facultades, escuelas e institutos, de acuerdo con lo que dispone el artículo 11.

III. Designar a las personas que formarán el Patronato de la Universidad.

IV. Resolver en definitiva cuando el rector, en los términos y con las limitaciones señaladas en el artículo 9o., vete los acuerdos del Consejo Universitario.

V. Resolver los conflictos que surjan entre autoridades universitarias.

VI. Expedir su propio reglamento.

Para la validez de los acuerdos a que se refieren las fracciones I y V de este artículo, se requerirá por lo menos el voto aprobatorio de diez de los miembros de la Junta.

CONSEJO UNIVERSITARIO

Artículo 7. El Consejo Universitario estará integrado:

I. Por el Rector.

II. Por los directores de facultades, escuelas o institutos

III. Por representantes profesores y representantes alumnos de cada una de las facultades y escuelas en la forma que determine el estatuto.

IV. Por un profesor representante de los centros de extensión universitaria.

V. Por un representante de los empleados de la Universidad.

El secretario general de la Universidad lo será también del consejo.

Artículo 8. El Consejo Universitario tendrá las siguientes facultades:

I. Expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad.

II. Conocer de los asuntos que, de acuerdo con las normas y disposiciones generales a que se refiere la fracción, le sean sometidos.

III. Las demás que esta ley le otorga, y en general, conocer de cualquier asunto que no sea de la competencia de alguna otra autoridad universitaria.

EL RECTOR

Artículo 9. El Rector será el jefe nato de la Universidad, su representante legal y presidente del Consejo Universitario; durará en su cargo cuatro años y podrá ser reelecto una vez.

Para ser Rector se exigirán los mismos requisitos que señala el artículo 5 a los miembros de la Junta de Gobierno y satisfacer, también, los que en cuanto a servicios docentes o de investigación fije el estatuto.

El Rector cuidará del exacto cumplimiento de las disposiciones de la Junta de Gobierno y de las que dicte el Consejo Universitario. Podrá vetar los acuerdos del propio consejo, que no tengan carácter técnico. Cuando el Rector vete un acuerdo del consejo, tocará resolver a la Junta de Gobierno, conforme a la fracción IV del artículo 6.

En asuntos judiciales, la representación de la Universidad corresponderá al abogado general.

EL PATRONATO

Artículo 10. El Patronato estará integrado por tres miembros que serán designados por tiempo indefinido y desempeñarán su encargo sin percibir retribución o compensación alguna. Para ser miembro del Patronato, deberán satisfacerse los requisitos que fijan las fracciones I y II del artículo 5, y se procurará que las designaciones recaigan en personas que tengan experiencia en los asuntos financieros y gocen de estimación general como personas honorables.

Dentro de las funciones que desempeña el Patronato, están las siguientes:

I. Administra el patrimonio universitario y sus recursos ordinarios, así como los extraordinarios que por cualquier concepto pudieran allegarse.

II. Formular el presupuesto general anual de ingresos y egresos, así como las modificaciones que haya que introducir durante cada ejercicio, oyendo para ello a la Comisión de Presupuestos del Consejo y al rector. El presupuesto deberá ser aprobado por el Consejo Universitario.

III. Presentar al Consejo Universitario, dentro de los tres primeros meses a la fecha en que concluya un ejercicio, la cuenta respectiva, previa revisión de la misma que practique un contador público, independiente, designado con antelación por el propio Consejo Universitario.

IV. Designar al tesorero de la Universidad y a los empleados que directamente estén a sus órdenes para realizar los fines administrativos a que se refiere la fracción I de este artículo.

V. Designar al contralor y auditor interno de la Universidad y a los empleados que de él dependan, los que tendrán a su cargo llevar al día la contabilidad, vigilar la correcta ejecución del presupuesto, preparar la cuenta anual y rendir mensualmente al Patronato un informe de la marcha de los asuntos económicos de la Universidad.

VI. Determinar los cargos que requerirán fianza para su desempeño, y el monto de ésta.

VII. Gestionar el mayor incremento del patrimonio universitario, así como el aumento de los ingresos de la institución.

VIII. Las facultades que sean conexas con las anteriores.

LOS DIRECTORES DE FACULTADES, ESCUELAS O INSTITUTOS

Artículo 11. Los directores de facultades y escuelas serán designados por la Junta de Gobierno, de ternas que formará el Rector, quien previamente las someterá a la aprobación de los consejos técnicos. Los directores de

institutos serán nombrados por la Junta a propuesta del rector.

Los directores deberán ser mexicanos por nacimiento y llenarán, además, los requisitos que el estatuto fije, para que las designaciones recaigan en favor de personas cuyos servicios docentes y antecedentes académicos o de investigación, las hagan merecedoras de ejercer tales cargos.

LOS CONSEJOS TECNICOS

Artículo 12. En las facultades y escuelas se constituirán consejos técnicos integrados por un representante profesor de cada una de las especialidades que se impartan y por dos representantes de todos los alumnos. Las designaciones se harán de la manera que determinen las normas reglamentarias que expida el Consejo Universitario.

Para coordinar la labor de los institutos se integrarán dos consejos: uno de la investigación científica y otro de humanidades.

Los consejos técnicos serán órganos necesarios de consulta en los casos que señale el estatuto.

Respecto a la Junta de Gobierno, integrada y con las funciones establecidas en los artículos correspondientes, citados anteriormente, mantendrán relaciones con las otras autoridades a través del Rector, sin perjuicio de la

facultad de aquella para hacer comparecer a sus sesiones a cualquier miembro de la comunidad universitaria.

Así lo establecen los artículos 13 y 14 Título tercero, del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Una vez expuesto el organigrama en que sustenta su gobierno la Universidad Nacional Autónoma de México, es de considerar que el mismo, ha sido logrado a través de muchos años de lucha incesante para el bienestar de la propia comunidad universitaria, de la sociedad, para poder tener acceso a una educación profesional y para nuestra propia Nación.

Ahora bien, en la Universidad Nacional Autónoma de México, al erigirse paralelamente se creó un cuerpo de leyes que la rijan en su funcionamiento, fines, organización, etcétera, mismas que se encuentran establecidas en su Ley Orgánica con fuerza obligatoria y de observación general a todo aquella persona que de alguna manera es parte integrante de la institución.

Así tenemos que el Estatuto General de la Universidad Autónoma de México, en su Título Primero, establece cual es la personalidad y los fines de la Universidad; el Título Segundo, establece la estructura anteriormente estudiado; el Título Tercero, formado por nueve capítulos, establecen las funciones y características que tiene el Gobierno de la Universidad, compuesta de seis autoridades; el Título Cuarto, establece las funciones del personal académico; el Título Quinto, se refiere a los alumnos; el Título Sexto, establece las responsabilidades y su respectiva sanción de los miembros de la Universidad; y su Título Séptimo, establece las condiciones bajo las cuales puede

reformarse dicho Estatuto General. (Cfr. Estatuto General de la U.N.A.M.).

2.I.2.3. AUTONOMIA

El artículo 30. de la Constitución, hasta antes de su reforma en 1980, solamente se refería a la educación que imparte el Estado por medio de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, sin tomar en cuenta la educación superior impartida por la universidades públicas, en particular, la Universidad Nacional Autónoma de México, que en nuestro país se desarrolla a través de instituciones descentralizadas del Estado.

El mencionado artículo no hacía mención alguna a las instituciones Universitarias, ni en alguna disposición constitucional. Lo que implicó que nuestra "Máxima Casa de Estudios" al igual que otras instituciones de educación superior, estuvieran desprotegidas al estar desprovistas de una potestad, tutela o defensa en el ejercicio de tan importantes funciones inherentes al ámbito cultural, científico y tecnológico.

Por lo tanto, había que tomar en consideración el establecimiento de un régimen normativo primordial en el ámbito constitucional, que resguarde a la autonomía universitaria, sin la cual, las instituciones de educación superior se reducirían a un núcleo o centros a través del cual se desenvuelve o expone el dogmatismo estatal, independientemente de la ideología política, social o económica que se sustente. La libertad de docencia e investigación que se desarrolla a través de la libertad de expresión, de pensamiento, es fundamental o esencial en todas aquellas instituciones de educación superior, especialmente en la Universidad Nacional Autónoma de México, para que pueda llevar a

cabo los más altos fines inherentes a su naturaleza de encomendarlos al beneficio del pueblo.

Tomando en cuenta a la libertad "... como potestad o facultad propia de la persona humana de elegir fines y medios vitales..." (25) la propia Universidad no podría escaparse de éste concepto, para llegar a la libertad social, entendida por tal, a la potestad de poner en práctica los fines y los medios respectivos y, además, darles objetividad externándolos a la realidad, la realidad social; la realidad universitaria. La libertad social es una facultad genérica de actuar para la consecución objetiva de los fines vitales del individuo, de la Universidad y, la realización práctica de los medios adecuados para su obtención; dentro de esta facultad genérica se desprende la libertad específica como una derivación de la primera y que se ejercita bajo ciertas formas y en un ámbito determinado, estamos hablando entonces, de la libertad de expresión de pensamiento a la que nos referimos anteriormente, (26) libertad elevada al rango o categoría de garantía individual, como derecho público respetado por el Estado, tomando en cuenta sus respectivas restricciones o limitación.

La citada libertad, no podría ejercitarse sin le esencial e imprescindible autonomía de que deben aprovechar y disfrutar las instituciones universitarias, para autogobernarse en los distintos ámbitos dentro de los cuales ejercen sus actividades.

Lo anterior justifica el hecho de que la autonomía de las universidades, se refleja en el derecho que éstas tienen para

(25) Burgos, Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. Edit. Porrúa, S.A. Edición 19ª, México 1985. pág. 304

(26) Cfr. IBIDEM. Págs. 444-445

crear sus propias estructuras jurídico-normativas, para integrar el elemento humano que se desempeñe en los cargos directivos y docentes para la administración y el manejo de su patrimonio, sin ninguna intervención ajena; su única y exclusiva libertad para gobernarse.

Es en 1979 cuando el licenciado José López Portillo, Presidente de México, envía al Congreso de la Unión la iniciativa para modificar el artículo 3o. constitucional, en el cual se garantiza constitucionalmente la autonomía universitaria, después de haber consultado la opinión de las propias instituciones de educación involucradas; el Presidente envía al Congreso de la Unión la iniciativa para adicionar una nueva fracción, la VIII, al artículo 3o. constitucional, que con ciertas precisiones elaboradas por las Cámaras de Diputados y Senadores, se publicó la reforma correspondiente en el Diario Oficial del 9 de junio de 1980.

La exposición de motivos, por su parte expresó:

"... la autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de educación superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como forma de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado..."

Las Comisiones de la Cámara de Diputados recomendaron la aprobación del proyecto presidencial, sin embargo fue necesario

modificar el texto de dicha iniciativa, toda vez que se incluyeron a los trabajadores de las universidades en el artículo 123, apartado "A" constitucional. Tema que el presente trabajo no abarca por escapar a los fines del mismo.

Es así, por Decreto del 6 de junio de 1980, publicado en el Diario Oficial el día 9 del mismo mes, se adicionó con la fracción VIII el artículo 3o. constitucional y cambió el número de la última fracción del mismo artículo para establecer lo siguiente:

Artículo 3o. La educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia:

VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar o difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio..."

IX. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios,

a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Lo anterior fue un paso definitivo y primordial para resolver de manera normativa, los principales problemas que aquejaban a las universidades públicas autónomas, la más importante, la tan buscada Autonomía Universitaria, elevada al rango de garantía constitucional.

Capítulo III

PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO

Para tener un panorama más amplio y correcto de las partes en el juicio de amparo, es imprescindible hablar del concepto de "parte" en general, el Manual del Juicio de Amparo, establece:

"Parte, en general, es la persona que teniendo intervención en un juicio ejercita en el una acción, opone una excepción o interpone un recurso...Lo que caracteriza a la parte es el interés en obtener una sentencia favorable...las partes consideran que les asiste un derecho que deben defender en el juicio, y actuar en beneficio propio resulta consubstancial a tal carácter". (27)

Entonces, parte es aquella persona que ocurre ante las autoridades judiciales a dilucidar un derecho que considera violado, agotando las instancias y recursos que la ley le otorga para demostrar dicha violación.

(27) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO. Edit. Themis. México 1988. pág. 19

De lo anteriormente apuntado, se podría caer en confusión o duda respecto de otras "partes" que pueden intervenir o deberían intervenir en el juicio propiamente de amparo, como lo son los peritos y los testigos entre otras. Estas personas sólo son auxiliares de la administración de justicia y que tienen gran relevancia en las decisiones de los juzgadores al dictar su sentencia, pero no guardan interés propio en que una resolución se dicte en determinado sentido; sus dictámenes y aseveraciones son y siempre deben ser imparciales.

Por otra parte, es de determinarse que partes en el juicio de amparo, son todas aquellas que tienen un interés jurídico en el juicio, que tiene el quejoso, agraviado, perjudicado o recurrente, ejercitando una acción, una defensa o recurso ante un órgano jurisdiccional, consistentes estas, en la violación de una garantía o en la transgresión de un acto de autoridad, sea ésta Federal o Local y por otro lado, la autoridad responsable que trata de ejecutar un acto en detrimento o perjuicio del interés jurídico del recurrente.

3.I. QUEJOSO

El quejoso, llamado también agraviado, es la persona física o moral a quien cause u origine perjuicio el acto reclamado. Es la parte que ocurre a la protección de la justicia federal, quien exige la protección constitucional cuando ve afectada su esfera de derecho por un acto de autoridad, sea esta violación en perjuicio de sus garantías individuales, sea esta de autoridad federal; cuando hay restricción a la soberanía de los Estados y cuando hay violación de actos emitidos por legislaciones locales que invaden las facultades de las autoridades federales.

La fundamentación legal de lo señalado con anterioridad, se encuentra precisado en los artículos 103 constitucional y 10. de la Ley de Amparo, que a la letra dice:

Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que suscite:

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

II. Por leyes o actos de la autoridad que vulneren 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.

Artículo 10. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actas 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.

Es preciso hacer un señalamiento a lo apuntado con anterioridad; si en una reclamación se establece que determinada ley es inconstitucional, por violar los mandamientos establecidos en la Constitución, este amparo contra leyes es un amparo garantías. Igualmente, el amparo soberanía se presenta cuando la invasión de soberanías viole o agravie las garantías constitucionales a un individuo en concreto. Para redondear el presente punto, cuando el quejoso reclama violaciones a las garantías de legalidad, precisada en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución, es en esencia un amparo garantías.

Por lo tanto el quejoso o agraviado podrá oponer el juicio de amparo ante los Tribunales de la Federación, cuando exista un acto de autoridad que viole, suspenda o restrinja su esfera jurídica de garantías individuales, sea esta violación de las enumeradas en los artículos 103 constitucional o lo. de la Ley de Amparo.

Siendo el quejoso el titular del derecho público subjetivo violado, es importante precisar quienes tienen tal calidad.

La Constitución Política de la República en su artículo primero establece: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Es decir, la calidad de quejoso no se encuentra supeditada únicamente a los habitantes de nuestro territorio, sino a toda aquella persona física o moral, nacional o extranjera que por

actos de autoridad mexicana afecten sus derechos en la República Mexicana.

Es importante hacer un desglose de los diversos tipos de quejoso, en el cual tenemos:

1. PERSONAS FISICAS

En términos del artículo 22 del Código Civil, se deberá entender por persona física, a aquellos individuos cuya capacidad jurídica se adquiere por el nacimiento y se pierde con la muerte; pero al momento en que es concebido, entra bajo la protección de la ley.

El artículo 23 del propio Código Civil, dispone: "La menor edad, el estado de interdicción y las demás incapacidades establecidas por la ley son restricciones a la personalidad jurídica; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes".

Es decir, los menores de edad y los incapacitados tienen capacidad de goce, carecen de la capacidad de ejercicio; al efecto el artículo 646 del Código Civil, preceptúa: "La mayor edad comienza a los dieciocho años cumplidos". Para ejercitar sus derechos o contraer obligaciones se requiere la intervención de sus representantes.

El artículo 60, de la Ley de Amparo, hace una excepción a esta regla, toda vez que establece:

Artículo 6o. " El menor de edad podrá pedir amparo sin la intervención de su legítimo representante cuando éste se halle ausente o impedido; pero en tal caso, el juez, sin perjuicio de dictar las providencias que sean urgentes, le nombrará un representante especial para que intervenga en el juicio.

Si el menor hubiere cumplido ya catorce años, podrá hacer la designación de representante en el escrito de demanda."

El menor de edad, como quedo establecido, tiene capacidad de ejercicio y la ley faculta para poder actuar sin representante, y tener la calidad de quejoso cuando su legítimo representante se encuentre ausente o impedido. La Ley de Amparo, no establece que se haya dictado una declaración de ausencia o de impedimento del representante legítimo; por lo tanto, basta únicamente la manifestación del agraviado menor de edad.

Esta incapacidad de ejercicio del menor de edad es cubierta por el juez de amparo, al designar a un representante especial para que intervenga en el juicio. En caso de que el menor de edad haya cumplido los catorce años, puede hacer la designación de representante en el escrito de demanda.

2. PERSONAS MORALES PRIVADAS

Las personas morales privadas podrán ocurrir al igual que las personas físicas al amparo, es lógico que al ocurrir a él, lo tendrán que hacer a través de sus legítimos representantes. Al

respecto el artículo 80., de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, establece:

Artículo 8. Las personas morales privadas podrán pedir amparo por medio de sus legítimos representantes.

En términos del artículo 25 del Código Civil, fracciones III a VI, se establece quienes tienen el carácter de personas morales privadas, al efecto son:

Artículo 25. Son personas morales:

III. Las sociedades civiles o mercantiles;

IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;

V. Las sociedades cooperativas y mutualistas, y

VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.

Por lo que respecta a la intervención de los representantes de las sociedades, el artículo 27 del mismo ordenamiento jurídico, establece:

Artículo 27. Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos.

A este respecto el amparista Arellano García, establece: "Es preciso advertir que la persona moral privada, como quejosa, ha de acompañar al escrito de demanda, por el que ejercita la acción de amparo, un documento acreditativo de la existencia legal de esa sociedad y de la representación que corresponde a la persona que actúa como representante de la persona moral." (28)

Es decir, para que una persona moral pueda ejercitar ante los órganos jurisdiccionales la acción del juicio constitucional, por una parte deben probar que se encuentra legalmente constituida con arreglo a las leyes, y por otra parte, la representación de dicha persona moral debe constar en documento en el cual se conste su representación.

3. PERSONAS MORALES OFICIALES

Las personas morales de derecho público o personas morales oficiales, son aquéllos organismos del gobierno, es decir, son órganos públicos centralizados o descentralizados que tienen la facultad de actuar como quejosos en el juicio de amparo, en términos del artículo 9o., de la Ley de Amparo, que a la letra apunta:

(28) Arellano García, Carlos. EL JUICIO DE AMPARO, Edit. Porrúa, S.A. México 1982, pág. 458

Artículo 9. " Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclamen afecten los intereses patrimoniales de aquéllas.

Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que esta ley exige a las partes."

El fundamento legal para saber quienes son personas morales oficiales, se encuentra establecido en el artículo 25 fracción I y II, del Código Civil, que enumera:

I. La Nación, los Estados y los Municipios;

II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley.

Lo apuntado con anterioridad podría confundir al lector, puesto que se preguntaría ¿cómo una autoridad -organismo público federal centralizado o descentralizado puede pedir amparo a otra autoridad? al respecto el amparista Arellano García, apunta:

"El Estado es la organización jurídica de una colectividad, dentro de un cierto territorio y bajo un determinado gobierno. El Estado está dotado del poder de coacción y puede actuar con imperio respecto a los sujetos que están subordinados a su voluntad.

La Federación, los Estados y los Municipios realizan múltiples actividades tendientes a la satisfacción de las necesidades colectivas. Al realizar sus atribuciones puede hacerlo de dos maneras distintas:

I. Con imperio, con soberanía o con poder, imponiendo su voluntad contra, o sin el consentimiento de las personas físicas o morales a quienes obligan, en su carácter de representantes de la soberanía nacional.

II. El amparo como medio de tutela de los derechos de los gobernados frente a los actos lesivos de la autoridad estatal no puede emplearse por quien actúa como autoridad, sólo por quien actúa como gobernado, sin poder, sin imperio, sin soberanía.

Por tanto, la Federación, los Estados y los Municipios pueden pedir amparo cuando actúen como particulares, no cuando actúen como entidades soberanas imponiendo su voluntad con, contra o sin la voluntad de los obligados.

En consecuencia, para que el amparo pueda ser pedido por personas morales de derecho público, éstas deben actuar como particulares. Si actúan como autoridades no pueden ser quejosas pues, se daría lugar a pugnas entre autoridades." (29)

Las autoridades no tendrán la facultad de ocurrir al amparo

(29) Ob. cit. pág. 459-460

o juicio constitucional, cuando lo hace con imperio, es decir, en el ejercicio de sus funciones que le son propias, toda vez que es el depositario de la soberanía de la cual el pueblo es el titular, según se establece en el artículo 39 de nuestra Constitución, que a la letra dice:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Es así, cuando los actos de autoridad son dictados en forma unilateral, imperativa y coercible, reúnen los requisitos de imperio, y por lo tanto no podrán ocurrir al juicio de amparo. Si podrán ocurrir al contrario, cuando actúe como persona de derecho privado y esté desprovisto de su facultad de imperio, toda vez que actúa como particular y se somete a las leyes secundarias; se desarrolla en plano de coordinación y no de supra a subordinación cuando vende, contrata, compra, da o recibe en arrendamiento algún bien, etcétera. En este tipo de relaciones, la autoridad se somete a los tribunales del orden común, teniendo que agotar los recursos ordinarios antes de acudir al juicio de amparo. Un ejemplo muy común de éste tipo de relaciones, se presenta en las controversias de los trabajadores al servicio del Estado, cuando éste último, se dirige como patrón.

El amparista Octavio A. Hernández, por su parte, no acepta la doble personalidad del Estado, toda vez que al respecto expresa: "El Estado no es titular de las garantías individuales, ... las garantías individuales son derechos públicos del hombre. El derecho público individual es más importante por

ser una limitación a la actividad del Estado... Si el Estado pudiera ser concebido como entidad de alcances jurídicos absolutos, los derechos públicos individuales carecerían de razón de ser.

Admitir que el Estado puede solicitar amparo, es concluir un absoluto, porque el Estado se estaría pidiendo protección a sí mismo.

En efecto, la autoridad cuyos actos se reclama en el amparo es, -prosigue el maestro Hernández- en calidad de tal, un órgano del Estado; y los tribunales competentes para conocer los juicios de amparo en los que se reclaman los actos de la mencionada autoridad son también del Estado. El Estado se agraviaría y se ampararía a sí mismo." (30)

De lo señalado con antelación por el maestro Octavio A. Hernández, consideramos que debe prevalecer el criterio de la doble personalidad del Estado, pues a pesar de sus razonamientos, el Estado al actuar en calidad de persona de derecho privado lo hace en defensa de sus derechos o de su patrimonio y su acción no podría ir más allá que los límites que establece la misma ley. Ahora bien, el Estado al realizar actos de derecho civil, automáticamente desaparece su facultad de imperio y se somete a lo establecido en las leyes previamente establecidas.

El Estado en su carácter de persona de derecho civil, cuando actúa en defensa de sus intereses, no pierde su calidad de Estado, ni de entidad soberana, simplemente defiende su interés

(30) Hernández Octavio. CURSO DE AMPARO. Edit. Porrúa, S.A. 2da. Edición 1983. pág. 154-155

pecuniario y sus derechos patrimoniales; en tal virtud, si apoyo la figura de la doble personalidad del Estado.

4. LOS OFENDIDOS O LAS PERSONAS QUE CONFORME A LA LEY TENGAN DERECHO A LA REPARACION DEL DAÑO O A EXIGIR LA RESPONSABILIDAD CIVIL PROVENIENTE DE LA COMISION DE UN DELITO

Consideramos que la calidad de ofendido para ocurrir en demanda de amparo tiene restricciones, toda vez que el artículo 21 constitucional, faculta ampliamente al Ministerio Público en control total del ejercicio de la acción penal.

La Ley de Amparo en su artículo 10, literalmente expone:

Artículo 10. El ofendido o las personas que conforme a la ley tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, sólo podrán promover juicio de amparo contra actos que emanen del incidente de reparación o de responsabilidad civil. También podrán promover el juicio de amparo contra los actos surgidos dentro del procedimiento penal, relacionado inmediata y directamente con el aseguramiento del objeto del delito y de los bienes que estén afectos a la reparación o a la responsabilidad civil.

El ofendido en este tipo de situaciones, se encuentra en indefensión, es decir, el procesado al cumplir con la pena que se imponga u obtener un auto de libertad o tener a su favor una sentencia absolutoria, la víctima del hecho punible, sus herederos o personas que dependan económicamente de él, solamente podrá obtener una indemnización a través del juicio civil correspondiente.

5. LOS EXTRANJEROS COMO QUEJOSOS

Si se atiende a lo establecido en el artículo 10. constitucional, en el que indica que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga nuestro máximo ordenamiento, queda ampliamente comprendido que no hay diferenciación respecto a individuos nacionales o extranjeros para el goce de los derechos públicos individuales que en ella se establece. Es decir, tanto extranjeros como mexicanos podrán ocurrir al juicio de garantías cuando por actos de autoridad se violen sus prerrogativas individuales.

De igual manera, el artículo 33 constitucional establece que los extranjeros tendrán el derecho a las garantías que les otorga el capítulo I del título primero de la Carta Magna. Igualmente, el mismo precepto constitucional prevee en la parte final del primer párrafo, la facultad del Ejecutivo Federal de hacer abandonar el territorio nacional, a aquél extranjero cuya permanencia considere inconveniente.

Esta disposición queda al arbitrio del Poder Ejecutivo, el suspender definitivamente a los extranjeros en el goce y ejercicio de derechos públicos individuales; y ante tal condición es improcedente absolutamente cualquier juicio.

6. LOS PROPIETARIOS AFECTADOS POR RESOLUCIONES DOTATORIAS O RESTITUTORIAS DE AGUAS O EJIDOS, COMO QUEJOSOS.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 27, fracción XVI, párrafo primero de la Constitución, el juicio de amparo y

cualquier recurso legal ordinario, será improcedente cuando los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos y aguas sean en favor de los pueblos.

El mismo artículo constitucional hace una excepción al respecto, al apuntar en su párrafo tercero, misma fracción, que: "los poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas".

Podrá ocurrir al juicio de amparo, todo aquel ejidatario que tenga certificado de inafectabilidad y se atente a sus derechos agrarios.

7. LAS SOCIEDADES EXTRANJERAS

Para que las sociedades extranjeras establecidas en la República Mexicana tengan el carácter de quejosas, deben comprobar que su existencia o creación se realizó conforme a las leyes mexicanas.

3.I.I. TERCERO PERJUDICADO

Por tercero perjudicado en el juicio de amparo se debe entender a aquélla persona que tiene derechos opuestos a los del agraviado y, por consiguiente interés que subsista el acto reclamado.

El maestro Octavio A. Hernández, indica que genéricamente, "tercero perjudicado" es la persona que tiene derechos opuestos a los del quejoso y, en consecuencia, interés jurídico en que prevalezca el acto reclamado, y puede, legalmente, comparecer con dicho carácter en el juicio de garantías, para procurar dicha subsistencia". (31)

Efectivamente, el tercero perjudicado puede ser una persona física o moral, pudiendo ser esta última alguna sociedad, asociación u organismo público; éste carácter lo tiene a través de la Ley de Amparo, precisado en su artículo 5o., en cuanto a deducir derechos propios.

Al tercero perjudicado se le permite contraponer las pretensiones del agraviado o quejoso, formula las contradicciones, pretende que se sobresea en el juicio, ofrece pruebas, expone alegaciones, interponer recursos e iniciar incidentes, con la finalidad de que el acto reclamado subsista y, evitar en general que al quejoso le sea otorgada la protección de la justicia federal.

El tercero perjudicado, no tiene el carácter de coadyuvante de la autoridad responsable, en contra de quien el agraviado solicita el amparo y protección de la justicia; se maneja por separado pero con una finalidad común. La autoridad responsable, tiene la obligación de rendir su informe, en el cual exprese el fundamento legal de la aplicación del acto que se le reclama y, -

(31) Cfr. Ob. cit. pág. 166

el tercero perjudicado se encuentra en la potestad de ocurrir o no al juicio de amparo, según sus intereses.

El artículo 5o. de la Ley de Amparo, en su fracción III, establece:

Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

III. El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

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

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

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

tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

En términos del inciso a) del presente artículo, es tercero perjudicado en los juicios civiles o en los laborales:

1) La contraparte del agraviado, o

2) Cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo es promovido por personas extrañas al procedimiento.

El amparista Ignacio Burgoa, citado por el maestro Octavio A. Hernández, juzga incompleto esta disposición, porque:

"1) No considera expresamente como tercero perjudicado al tercerista;

2) No establece que cuando éste sea quejoso, los terceros perjudicados serán el actor y el demandado, y, por último,

3) No comprende el caso de que, cuando un extraño al juicio sea quejoso los terceros perjudicados lo serán, conjuntamente, el actor, el demandado y el tercerista.

Por ello, propone que en materia civil o laboral se entienda por tercero perjudicado:

1) A la contraparte directa del quejoso (actor, demandado o tercerista);

2) Al actor y al demandado, cuando el quejoso sea tercerista;

3) Al actor, al demandado y al tercerista, cuando el quejoso sea persona extraña al juicio." (32)

Para subsanar esta omisión, que la consideramos muy acertada por parte del maestro Burgoa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha manifestado que tercero perjudicado son: "todos aquéllos que tengan derechos opuestos a los del quejoso, e interés, por lo mismo, en que subsista el acto reclamado.

En términos del inciso b) del artículo en comento, la doctrina ha establecido que el carácter de tercero perjudicado en los juicios del orden penal no es otro que el Ministerio Público, toda vez que es la única parte interesada en la prosecución de los delitos, no así a los ofendidos o víctimas del delito en el proceso penal.

Y por último, el inciso c) del artículo ha estudio,

(32) Ob. cit. pág. 167

establece que "la persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo", tendrán el carácter de terceros perjudicados; sin embargo por reformas a la Ley de Amparo, publicadas en el Diario Oficial del día 16 de enero de 1984 se introdujo un agregado a dicho inciso y párrafo, que dice: "o que, sin haberlo gestionado, tenga interés directo en la subsistencia del acto reclamado."

Como ejemplo de este caso, podríamos citar a aquéllos sujetos que disputan la explotación de una misma concesión, los dos son quejosos y los dos son terceros perjudicados.

3.I.3. MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

La fracción XV, del artículo 107 de la Constitución Federal, establece: "El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público."

El artículo 5o., fracción IV de la Ley de Amparo, ratifica el contenido de la prescripción constitucional, que precisa: "El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, independientemente de las obligaciones que la misma le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia."

Por último, también se encuentra regulado en la fracción V del artículo 30., de la Ley de la Procuraduría General de la República, la cual prescribe que queda encomendada al Ministerio Público Federal la misión de intervenir en los juicios de amparo, conforme a la ley relativa.

El doctrinario De Pina, establece lo que se debe entender por Ministerio Público, a lo cual indica: "Cuerpo de funcionarios que tiene como actividad característica, aunque no única, la de promover el ejercicio de la jurisdicción, en los casos establecidos, personificando el interés público existente en el cumplimiento de esta función estatal

Al Ministerio Público, como institución procesal, le están conferidas en las leyes orgánicas relativas muchas atribuciones que desvirtúan su verdadera naturaleza y que pudieran ser confiadas al abogado del Estado.

En realidad la única función de la que no se le podría privar sin deshacer la institución, es la del ejercicio de la acción penal.

El Ministerio Público es una organización judicial, pero no jurisdiccional." (33)

Al Ministerio Público Federal, de acuerdo con la reglamentación, tiene la facultad de intervenir en los juicios de

(33) De Pina, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Edit. Porrúa, S.A. Edición 11a, México, 1983. pág. 354 y 355

amparo, cuando la naturaleza del asunto tenga como requisito proteger el interés público.

Esta representación social se encuentra reconocida a través de las primeras leyes reglamentarias, como la parte opuesta del quejoso bajo el nombre de "promotor fiscal", desempeñando la función de defensa de la autoridad responsable en el juicio de amparo. Se sostuvieron una diversidad de criterios en lo concerniente a su función; Lozano, consideraba al Ministerio Público, como representante de la autoridad responsable; Fernando Vega, sin embargo, indicaba que no siendo parte la autoridad responsable en el juicio de amparo, menos podría ser representada en dicho juicio. (34)

El verdadero carácter del Ministerio Público, lo constituye salvo guardar los intereses de la sociedad y hacer respetar de igual manera la Constitución que da estructura a nuestra comunidad.

Una cosa es lo que la doctrina y la legislación establecen respecto a esta representación social, y otra es lo que realmente se lleva a la práctica. Tal es el caso en donde los tribunales de la Federación, no hacen caso alguno a los pedimentos que hace la representación social al momento de conocer de los juicios de amparo; sus peticiones no tienen trascendencia ni consecuencia procesal.

En tal virtud, consideramos que el Ministerio Público --

(34) Prf. González Cosío, Arturo. EL JUICIO DE AMPARO. Edit. Porrúa, S.A. Edic. 2da., México, 1985, pág. 81

Federal no tiene el carácter de parte en el juicio de amparo, ya que si su principal interés estriba en conservar la observancia del orden constitucional y legal, se contrapone el propio órgano de control constitucional. El órgano de control constitucional conoce del amparo no de oficio, sino a instancia de parte y el Ministerio Público actúa por sí mismo, condicionado por esa instancia de la parte agraviada, por lo cual nace el procedimiento.

Ahora bien, tanto la autoridad responsable y el quejoso tienen un interés en que prevalezca el orden constitucional, pero desde un punto de vista parcial; y el Ministerio Público actúa como parte reguladora, es decir, actúa emitiendo un pedimento al órgano de control constitucional, expresando si afecta al interés público o no y el sentido en que debe dictar sentencia.

El Ministerio Público Federal, si bien es parte en los juicios constitucionales de acuerdo a la Ley de Amparo, no tendrá, ni tiene el carácter de contendiente, ni de agraviado, sino como ya lo indicamos, de parte reguladora del procedimiento y siendo el amparo un medio de control de garantías iniciado por la parte a quien perjudique la ley o acto que lo motiva, es de concluirse que el Ministerio Público Federal, no tiene interés inmediato en dicho acto, toda vez que el mismo sólo afecta intereses de las partes contendientes en el juicio, entonces no es de tomarse en cuenta el recurso de revisión que haga valer el representante de la sociedad.

Como representante de la sociedad, el Ministerio Público está presente en los juicios de amparo; pero nunca podrá considerarsele como agraviado para promover el juicio de garantías, toda vez que su primordial función es cuidar el

interés público y no como protector o defensor de intereses particulares. El Ministerio Público no puede promover el juicio de amparo en nombre de la sociedad, toda vez que éste, ha sido creado para proteger derechos individuales contra actos del Estado.

3.I.3.I. AUTORIDAD RESPONSABLE

El artículo 5o. fracción II, de la Ley de Amparo, preceptúa:

Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

II. La autoridad o autoridades responsables.

La autoridad responsable, es el sujeto pasivo en la acción de amparo, es la persona moral de derecho público quien se encuentra investida del poder, potestad o facultad del dictado de las leyes, su aplicación o de administrar justicia para la sociedad.

3.I.3.2. CONCEPTO

La Constitución ni la Ley de Amparo otorgan una definición del término "autoridad". En estas circunstancias, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que a través de su jurisprudencia nos da una conceptualización amplia, para entender lo que es la autoridad para los efectos del juicio de amparo, criterios que veremos más adelante.

Burgoa, citado por Juventino V. Castro, define a la autoridad como, "aquel órgano estatal, de facto o jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa." (35)

El presente tratadista otorga únicamente el carácter de autoridad responsable a los órganos estatales, es decir, a aquéllos organismos que tienen la facultad de imperio, decisión y mando, así como la facultad de dictar leyes. Criterio que consideramos se debería de actualizar, porque el derecho es cambiante y dinámico, y el estar invocando criterios que acarrean gran cantidad de problemas y confusiones, sería estancarnos en ideas que no se encuentran apegadas a nuestra realidad.

Es pertinente que el concepto de "autoridad responsable", sea modificado, toda vez que no prevee a grandes organismos descentralizados, excepción hecha en cuanto al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, que la ley les otorga ciertas características, las cuales se verán en el último capítulo del presente trabajo, prosiguiendo, queda fuera como quedo precisado con anterioridad, organismos que no se encuentran dentro de la Administración Pública Centralizada, y que ejercen actos de autoridad dentro de su esfera competencial.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha invocado --

(35) Juventino V. Castro, GARANTIAS Y AMPARO. Edit. Porrúa, S.A. 5a. Edición, México, 1986, pág. 423

jurisprudencia al respecto, tratando de alguna manera corregir la omisión doctrinaria y legislativa, adecuándose de alguna manera a las necesidades de los gobernados y a una realidad más concreta; algunos criterios son:

AUTORIDADES. QUIENES LO SON PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.- "Si del informe justificado que rindieron las autoridades señaladas como responsables, aparece que tuvieron intervención en la realización de los actos reclamados, haciendo uso de facultades de imperio, esto basta para que se les considere como autoridades para los efectos del juicio de garantías, ya que el carácter de autoridad responsable no depende de su naturaleza jurídica, sino de la participación que haya tenido, con o sin facultades, en la gestión o ejecución de los actos reclamados." (36)

AUTORIDADES. QUIENES LO SON. "Este Tribunal estima que para los efectos del amparo son actos de autoridades todos aquellos mediante los cuales funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados pretenden imponer dentro de su actuación oficial, con base en la ley y unilateralmente, obligaciones a los particulares, o modificar las existentes, o limitar sus derechos." (37)

En consideración a lo preestablecido con antelación, consideramos que por autoridad responsable se debe entender a --

(36) Amparo en revisión 999/79. Ricardo García Pelayo. 18 de octubre de 1979. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Llaviana Palma.

(37) SEPTIMA EPOCA: Volumen 79, sexta parte, pág. 21. Volúmenes 145-150. Sexta parte pág. 58

aquel órgano público estatal o descentralizado que dentro de su esfera competencial o con base en la ley imponga actos con facultades de imperio, unilateral y coercitivamente dirigidas a particulares, limitando, obligando o violando sus derechos.

3.1.3.3. COMPETENCIA

La competencia en el juicio de amparo es la facultad y atribución que otorga la Carta Magna a las autoridades que conforman los Poderes de la Unión, los cuales se encuentran preceptuados en el artículo 49 constitucional, al establecer que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Por lo que al presente trabajo respecta, nos remitiremos al estudio competencial del Poder Judicial de la Federación, que es el órgano encargado de conocer del juicio constitucional.

El maestro Ignacio Burgoa, conceptualiza en una forma general a la competencia, en los siguientes términos: "Las atribuciones estatales, cuyo conjunto constituye el fin del Estado, en un sistema de división o separación de poderes se realizan mediante tres funciones jurídicamente distintas, que son, la legislativa, la ejecutiva y la judicial o jurisdiccional, cuya calificación específica como tales pueden establecerse desde dos puntos de vista: material el uno y formal el otro.

El primero de ellos consiste en que, para calificar a una actividad estatal determinada, se atiende a la naturaleza intrínseca de la función que mediante ella se realiza, tomando en

consideración sus elementos jurídicos distintivos. Por el contrario, el criterio formal y no tiene como base, para la estimación jurídica de determinada función del Estado, la índole substancial de ésta, sino la calidad constitucional de la autoridad que normalmente está encargada de desempeñarla." (38)

Además el maestro Burgoa, expresa: "que la competencia es aquel conjunto de factores o elementos de capacidad con que el orden jurídico en general inviste a los jueces de Distrito, a los Tribunales Colegiados de Circuito y a la Suprema Corte primordialmente, para conocer del mencionado medio de preservación de la Constitución, en las distintas hipótesis de procedencia consignadas por su artículo 103. (39)

De las conceptualizaciones antes precisadas, es importante hacer una diferenciación respecto a lo que debe entenderse por jurisdicción. Por jurisdicción se entenderá "decir el derecho", es la aplicación concreta del derecho objetivo para la resolución de un conflicto. Entonces no habrá competencia sin jurisdicción, sin embargo, está última si puede existir sin aquélla, es decir, la atribución jurisdiccional.

Una vez establecido lo que se debe entender por competencia, es importante explicar a groso modo la atribución que desarrolla la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito. Toda vez que en estos órganos judiciales recae la responsabilidad de mantener la observancia e inviolabilidad de nuestro máximo ordenamiento --

(38) *Id.* c.f. pág. 379. (VER EDICION 27a. DE ESTA OBRA, HUBO MODIFICACIONES EN CUANTO A LA REFORMA DEL ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL. COMPETENCIA).

(39) *IBIDEM*, pág. 384

jurídico.

Al hablar de la competencia del Poder Judicial de la Federación, es importante hacer mención especial a las reformas constitucionales y legales implantadas en el año de 1987. El Presidente constitucional Miguel de la Madrid, sentó modificaciones al artículo 107 de nuestra Máxima Carta, con aprobación del Congreso de la Unión en el mes de abril del mismo año.

En dichas reformas se establecen los planteamientos competenciales de los órganos del Poder Judicial de la Federación, y primordialmente en la distinción entre la constitucionalidad y la legalidad de aquellos actos de autoridad susceptibles de atacarse mediante el juicio de amparo.

En esencia las reformas antes aludidas, en el conocimiento del juicio de amparo como control constitucional y como control de la legalidad, toda vez que antes de las multicitadas reformas, correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el conocimiento del control de legalidad en amparo directo contra aquellas sentencias definitivas en materia civil, penal, administrativa o laudos laborales; atribución ésta que hoy dententan los Tribunales Colegiados de Circuito, además, estos Tribunales Colegiados, conocerán del amparo indirecto en segunda instancia (recursos de revisión) de las sentencias que dicten los jueces de distrito, cuyos actos de autoridad sean distintos de las leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos heterónomos, reglamentos expedidos por los gobernadores de los Estado y por lo preceptuado en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional y lo. de la Ley de Amparo (fracciones II y III), es decir, por la interferencia competencial entre la Federación y los Estados o viceversa,

atribución ésta, exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En conclusión del análisis antes expuesto, los amparos que contengan cuestiones de legalidad, la atribución será de los Tribunales Colegiados de Circuito; en tanto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá de aquellos amparos en los que versen constitucionalidad.

Una vez establecida la competencia de la Suprema Corte de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, la competencia por lo que respecta a los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados, será por la naturaleza del acto reclamado. La procedencia del amparo ante el juzgado de distrito, es cuando el acto que se reclame ante éste órgano judicial no contenga la característica de sentencia definitiva administrativa, laboral, civil o penal; en caso contrario la atribución competencial será del Tribunal Colegiado de Circuito.

Serán competentes de igual forma los juzgados de distrito, para conocer del juicio de amparo bi-instancial en los casos precisados en el artículo 114, de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, que son: contra actos en juicio, fuera de éste o después de concluido; por actos que afecten a personas extrañas a él; por actos de autoridad administrativa, o sea, por autoridad diferente a los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, verbigracia, Procuraduría Federal del Consumidor, al emitir resolución en arbitraje; por actos en juicio cuya ejecución sean de imposible reparación y por actos o leyes que entrañen una interferencia competencial entre las autoridades federales y las locales, según lo preceptuado en el artículo 103, fracciones II y III constitucional.

Es importante hacer una aclaración respecto a la competencia del conocimiento de las controversias que surjan por la invasión de soberanía, corresponderá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el conocimiento de las controversias que surjan por leyes o actos de la autoridad federal que vulnere o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstas que invadan la esfera de la autoridad federal, según reza el artículo 11, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, cuando la demanda de amparo sea promovida por la entidad o por la Federación. En Tanto que el juzgado de Distrito, conocerá de la misma hipótesis cuando el amparo sea promovido por un gobernado en particular; situación ésta, más común.

Para concluir el presente estudio, es importante precisar que cuando en una sentencia definitiva civil o laboral hubo falta de emplazamiento, o esté fue realizado en forma ilegal, siempre y cuando el agraviado no haya intervenido en el procedimiento, la vía para atacar dicha violación, será el amparo indirecto ante juez de distrito, pues así lo ha precisado la jurisprudencia del máximo tribunal. Es decir, se impugnará la sentencia o laudo definitivo y todo el procedimiento desde el emplazamiento, la ilegalidad o falta de emplazamiento y como último requisito, que el quejoso no haya intervenido en forma alguna en el juicio; en caso contrario, deberá atacar y hacer valer violaciones al procedimiento en amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

Otra excepción a la procedencia de amparo directo ante Tribunal Colegiado, se presenta cuando la sentencia definitiva no resuelve la litis primordial, sino un planteamiento accesorio de carácter procesal como la personalidad o competencia, será atacable por medio de amparo ante juez de distrito, por no contener la característica de ser definitiva.

3.I.3.4. REPRESENTACION

La representación de las autoridades responsables para los efectos del juicio constitucional se llevará a cabo por los funcionarios o representantes que conforme a la ley tengan dicha representación, y sólo será cuando el acto reclamado o la ley afecte los intereses patrimoniales de aquéllas. (artículo 9o. de la Ley de Amparo).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido jurisprudencia definida respecto al presente tema, la cual indica:

PERSONALIDAD DE LA RESPONSABLE. REVISION EN AMPARO.
"Los artículos 11, 12 y 19 de la Ley de Amparo, establecen que es autoridad responsable la que dicta el acto reclamado; que la personalidad debe acreditarse en la misma forma que determine la ley que rija la materia de la que emane el acto reclamado; y que las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero si podrán por medio de simple oficio acreditar delegados para el sólo efecto de que rindan pruebas, aleguen y hagan promociones en las audiencias de derecho; por consiguiente, si la responsable dictó el acto reclamado (Director General de la Propiedad Industrial) no en ejercicio de funciones propias sino delegadas por autoridad superior jerárquica, a quien compete legalmente y por lo mismo estuvo capacitada para intervenir en el juicio de amparo correspondiente, ello sólo puede ser válido en tanto estuvo vigente el acuerdo de delegación de facultades; pero habiendo sido revocado esté acuerdo por el delegante mismo y transferida la representación a otra distinta, también por acuerdo en

ejercicio de atribuciones propias, el primero de los delegados dejó, desde ese mismo momento, de tener la representación que le había sido conferida y, consecuentemente, su facultad para seguir interviniendo en el propio juicio. En estas condiciones, dictada ya sentencia, no ha podido válidamente interponer el recurso de revisión...". (40)

De lo expresado con anterioridad, se desprende claramente que para representar a la autoridad responsable en el juicio de amparo, se debe estar a lo establecido por las leyes que rijan la materia; y esta representación será llevada a cabo por delegados acreditados por medio de simple oficio para que concurra a audiencia, rindan pruebas, aleguen y hagan promociones, el titular de la autoridad responsable, será siempre -valga la redundancia- el titular del organismo estatal y éste actuando con la facultad que le son inherentes a su puesto y en términos de la ley que rija su materia, tendrá el arbitrio de revocar y nombrar delegados representantes en los juicios de amparo.

3.I.3.5. AUTORIDAD ORDENADORA

La autoridad ordenadora será aquel organismo que legalmente tiene conferida una potestad para ejercer una función pública, es quien en atribuciones que le competen, dicta la ley o acto y que puede reclamarse en amparo.

La autoridad responsable que dicta una orden o un mandato, que lleva a cabo decisiones o no en nuestro máximo ordenamiento legal o en la ley, será siempre una autoridad ordenadora.

(40) Informe de 1956, pág. 60

La calidad de autoridades responsables ordenadoras, la tendrán los órganos supremos del Estado que han intervenido en su formación, como lo son el Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados que, en su caso, la expidieron, el Presidente de la República o los gobernadores de los Estados que la promulgaron y el secretario de Estado que la haya refrendado.

3.I.3.6. AUTORIDADES EJECUTORAS

Si bien se ha manifestado que la autoridad responsable ordenadora, es aquella que dicta la ley o el acto reclamado, que tiene facultades decisorias y de imperio, también tiene el carácter de autoridad responsable ejecutora, aquella que realiza el mandato legal, la orden de la autoridad decisoria.

Tendrá el mismo carácter la autoridad que, sin fundar en una ley u orden de autoridad decisoria, lleva a cabo actos que violan garantías individuales a los gobernados.

Concluyendo, es autoridad ejecutora la que aplica o trata de aplicar la ley o el acto reclamado.

3.I.3.7. AUTORIDAD DE HECHO

Las autoridades responsables de hecho, son aquellas que sin encontrarse con facultades constitucionales o en la ley, forman parte del aparato estatal, sea está federal, local o municipal y llevan a cabo actos que son impugnados en el juicio de amparo.

A este respecto, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha establecido:

AUTORIDAD DE FACTO. CONCEPTO. "Es aquella cuyo origen no respeta los lineamientos establecidos en el artículo 16 constitucional, habida cuenta de que la creación de autoridades con facultades para determinar responsabilidades administrativas o ejercer atribuciones señaladas en una ley, debe estar contemplada bien en una ley o bien en un reglamento expedido por el Presidente de la República, en términos de lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal." (41)

La autoridad de hecho, entonces será, aquel órgano que sin tener una regulación legal, lleva a cabo responsabilidades administrativas o ejerce atribuciones señaladas en la ley sin tener atribuciones para ello.

(41) AMPARO EN REVISION 1205/89. Ponente: J. S. Eduardo Aguilar Cota.

Capítulo IV

SUBSTANCIACION GENERAL DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

Para adentrarnos al presente tema, es importante hacer precisiones respecto a lo que se debe entender por "substanciar", "juicio" y "amparo".

Por substanciar, debemos comprender el conducir un juicio por la vía procesal hasta ponerlo en estado de sentencia.

Se tiene que especificar si el amparo se encuentra integrado como un recurso o como un juicio, al respecto el amparista Bazdresch, considera que. " el juicio de amparo no es un recurso, porque en lo formal su planteamiento y su tramitación, se realizarán ante autoridad distinta de la que ordenó el acto que se estima ilegal, y que salvo el caso del artículo 37 de la Ley Reglamentaria, tampoco es su superior jerárquico y, en lo substancial conduce específicamente a una definición sobre la constitucionalidad del acto reclamado; pero sin reclamarlo o sin confirmarlo, ni revocarlo; en tanto que los recursos, se proponen ante la misma autoridad que dictó la resolución objetada, ante su superior jerárquico, y el recurso consiste en confirmar dicha resolución o sustituirla total o parcialmente por otra." (42)

(42) Bazdresch, LUIS. EL JUICIO DE AMPARO. CURSO GENERAL. Edit. Trillas, 4a, Edic. México, 1986, pág. 20

De lo expuesto anteriormente se concluye, que el amparo no puede ser considerado como un recurso, toda vez, que el recurso tiene como finalidad revisar la resolución, sea ésta confirmándola, revocándola o modificándola y el amparo no consiste en revisar el acto reclamado, sino constatar si implica o no violaciones constitucionales, en los casos previstos en el artículo 103 constitucional.

El recurso da origen a una segunda o tercera instancia y el juicio de amparo es un procedimiento autónomo con características específicas propias de su objeto, que es el de lograr la actuación de las prevenciones constitucionales a través de una contienda equilibrada entre el gobernado y el gobernante.

Respecto a lo que se debe entender por amparo, el tratadista Arilla Bas, Fernando, apunta que: "es un medio de control de constitucionalidad, ejercido por el órgano jurisdiccional, con el objeto de proteger al actor en los casos señalados en el artículo 103 constitucional restituyéndole en el pleno goce de una garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, u obligando a una autoridad a respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte lo que la misma garantía exija, mediante la anulación del acto violatorio." (43)

De lo analizado con antelación, se concluye que la sustanciación del juicio de amparo es un medio jurídico de control constitucional, en el que uno de sus principios rectores es proteger y resguardar las garantías individuales, ante las violaciones que realice la autoridad federal o local.

(43) Arilla Bas, Fernando, EL JUICIO DE AMPARO. Edit. Kratos. 3a. Edic. México, 1989, pág. 17

4.I. PROCEDENCIA

La procedencia del juicio de amparo se encuentra supeditada por la satisfacción de los requisitos que exige la ley, para que una persona pueda válidamente promoverla, independientemente, del derecho substancial que trate de defender o de la garantía violada que invoque pues sólo se mira a la calidad y a las características del acto reclamado, obligando al tribunal federal a admitir la reclamación respectiva y a decidir si el acto que lo provoca incurre o no en violaciones de garantías constitucionales. El acto reclamado debe tener su fundamentación en una garantía constitucional toda vez que no todo acto de autoridad es susceptible de ser reclamado mediante el juicio de amparo; dicha violación deberá ser demostrada y comprobada en la audiencia de ley; la misma procedencia será supeditada a la concurrencia de ciertas características intrínsecas del acto que se refuta violatorio de garantías, pues la Ley fundamental estima conveniente restringir el curso de la acción de garantías para evitar abusos y entorpecimientos a la actuación de las autoridades, detallando la misma, en que casos procede el juicio de amparo.

Pallares, nos dice que: "procedencia es una situación jurídico-procesal en la que por existir los presupuestos procesales del juicio de amparo, nace el derecho de una persona jurídica a promoverlo y continuarlo hasta su fin; y al mismo tiempo la obligación correlativa del órgano jurisdiccional de admitir la demanda de amparo y tramitar éste hasta su debida conclusión..." (44)

(44) Pallares, Eduardo. DICCIONARIO TEORICO Y PRACTICO DEL JUICIO DE AMPARO. Edit. Porrúa. 4a. Ed. México 1978 pág. 134

Una vez definido lo que es procedencia en el juicio de amparo, mencionaremos ahora que presupuestos procesales son necesarios para llevarse a cabo, los cuales son que exista una ley o acto de autoridad que viole las garantías individuales de la persona jurídica.

4.I.I. CONSTITUCIONAL

El amparo como medio de control de la constitucionalidad encuentra su fundamento en los artículos 133, 13, 14, 16 y 103 de la Carta Magna, ya que en estos preceptos se manifiesta la supremacía de la Constitución con respecto a las demás leyes reglamentarias.

Ulises Schmill Ordóñez, ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expone: "El juicio de amparo es el medio jurídico a través del cual se lleva a cabo la función de control de la constitucionalidad de todas las normas que integran el orden jurídico nacional y de todos los actos de los órganos del Estado, por lo que se constituye en el procedimiento de defensa de la Constitución y de protección a los derechos y libertades de los individuos". (45)

De lo anteriormente expuesto, concluimos que el amparo opera como un medio de control constitucional cuando los actos de autoridad no sigan los lineamientos que establece la misma, es decir, cuando una autoridad sobrepasa los límites y estos causen

(45) LAS NUEVAS BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL SISTEMA JUDICIAL MEXICANO. LA REFORMA JUDICIAL 1986-1987. Edit. Porrúa, S.A. México, 1987 pág. 451

agravio al gobernado; el amparo en primer término, tiene por objeto restituirle al gobernado sus garantías afectadas y por lo mismo protegen la pureza de la Constitución.

4.1.2. LEGAL

El amparo como medio de control de la legalidad encuentra su fundamento en los artículos 14 y 16 constitucionales, en los cuales se establece el principio de legalidad y de seguridad jurídica.

En efecto, de los tres últimos párrafos del artículo 14 constitucional, se desprende la garantía de legalidad al establecer que nadie podrá ser privado de la vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos y por leyes expedidas con anterioridad al hecho; la prohibición de imponer por analogía, en los juicios de orden criminal, o mayoría de razón, penas que no se encuentren decretadas por la ley y que en juicios de lo civil, las sentencias deberán dictarse conforme a la letra, a la interpretación de la ley o a los principios generales del derecho.

Es decir, de los amparos promovidos contra sentencias que violen leyes del procedimiento, o el fondo del asunto no se encuentra apegada a derecho en cualquier materia -penal, civil, administrativa o laboral-, por no haberse aplicado la norma jurídica al caso concreto; se recurrirá a los órganos jurisdiccionales competentes a efecto de ejercer el amparo como medio de control de legalidad, a efecto de salvaguardar las garantías individuales precisadas en los párrafos II, III y IV

del artículo 14 constitucional, previo el agotamiento al principio de definitividad.

Por su parte, el artículo 16 constitucional en su parte primera, 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".

De los conceptos establecidos en este artículo, o sea, la causa legal del procedimiento y fundamentación y motivación del mismo, se encuentra inversa de igual forma la garantía de legalidad ante cualquier autoridad en general, que se hace consistir en actos ya no violatorios de privación, como lo preceptúa el diverso 14 constitucional, sino en una mera molestia, en donde su alcance es de mayor amplitud, siendo entonces procedente el juicio de amparo por violación a las garantías individuales por conducto de cualesquier autoridad, resulta entonces que el presente artículo es un medio de control de legalidad, a través del cual se preserva la exacta aplicación de todo ordenamiento legal.

Al efecto el maestro Burgoa, dice: "El control de la legalidad se ha incorporado a la teleología del juicio de amparo desde que el principio de legalidad inherente a todo régimen de derecho, se erigió a la categoría de garantía constitucional, como acontece en México en función de los artículos 14 y 16 de la Ley Suprema. De ahí que cualquier acto de autoridad, independientemente de la materia en que se emita o del órgano estatal del que provenga, al no ajustarse o al contravenir la ley secundaria que deba normarlo, viola por modo concomitante dicha garantía, haciendo procedente el amparo, cuyo carácter extraordinario como medio de tutela de la legalidad en general se

traduce en la circunstancia de que, antes de su interposición, deben promoverse todos los recursos ordinarios o medios de defensa de que normativamente disponga el gobernado para obtener la invalidación del acto de autoridad que lo agrave (principio de definitividad)". (46)

Toda autoridad en el ejercicio de sus funciones para emitir o llevar a cabo una privación de cualquier índole, o un acto de molestia, necesariamente siempre debe encontrarse preceptuada en un ordenamiento legal previamente establecido y apegado a la norma jurídica en concreto; en caso contrario se desnaturalizaría la pureza de la Constitución al violar garantías individuales.

4.I.3. REQUISITOS DE LA DEMANDA

A través de la demanda de amparo el gobernado pide la protección constitucional, por medio de la cual se exige al órgano judicial federal la restitución de las garantías individuales violadas, llevadas a cabo por los actos de autoridad.

Para la procedencia de dicha demanda de amparo, la legislación reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, ha establecido una serie de requisitos que deben cumplir, dichos requisitos se encuentran previstos por el artículo 116 de la Ley de Amparo, el cual expresa:

I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;

(46) *ib. cit.* pág. 152

II. El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

III. La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;

IV. La Ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

V. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 10. de esta ley; y

VI. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 10. de esta Ley, deberá precisar la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.

Una vez establecido los requisitos que debe contener la demanda de amparo, es pertinente hacer un somero análisis de los mismos.

Por lo que respecta a las fracciones I y II, su propia naturaleza los indica.

Respecto a la fracción III, se deberá expresar a la autoridad ordenadora como a la ejecutora, es decir, los actos de ejecución son la consecuencia de los actos de decisión y, el hecho de no reclamar los decisorios presupone consentir los ejecutivos, esta hipótesis traería como consecuencia la improcedencia del juicio de amparo en términos del artículo 73 fracción XI, de la Ley de Amparo. En efecto, dicho artículo establece que el amparo será improcedente contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento.

Ahora bien, si la facultad para expedir leyes y reglamentos recae en el Congreso de la Unión, Legislaturas de los Estados y al Presidente de la República indistintamente, cuando el acto reclamado sea la expedición de una ley se deberá llamar a juicio a éstas autoridades, además, del Secretario de Estado correspondiente que haya llevado a cabo el refrendo.

Respecto a la fracción IV, y en cuanto a los actos reclamados, debe precisarse cuáles son los actos reclamados que a cada una de las autoridades responsables se reclaman.

En cuanto a la "protesta de decir verdad", esta debe enfocarse a la narración de los hechos o abstenciones que consten al promovente del juicio y, que deberán ser los antecedentes de los actos que reclama.

La fracción V, es de capital importancia, pues es donde se hace el análisis lógico-jurídico tendientes a demostrar que el acto reclamado origina un estado de hecho contrario a las prerrogativas constitucionales.

El concepto de violación será la relación razonada mediante la cual el quejoso debe establecer entre los actos o leyes reclamados y los preceptos constitucionales que estime violados, siempre tendientes a comprobar la contravención que existe entre ellos, es decir, los preceptos constitucionales que consideran violados será la premisa mayor, la premisa menor serán los actos reclamados y, la contravención entre ellos (premisas) será la conclusión.

En muchas ocasiones hay confusión en cuanto al agravio y al concepto de violación, el primero se presenta, cuando el acto reclamado origina el daño o perjuicio, y el segundo, es la demostración lógico-jurídica del agravio.

Y por último, al promover el amparo conforme a las fracciones II y III, del artículo 10. de la Ley en comento, es decir, de la fracción VI, del artículo en estudio, lo consideró letra muerta, o sea, que para la procedencia del juicio constitucional entre la Federación y los Estados o viceversa, siempre deberá ser promovido por individuos y no por entidades políticas. Los actos de vulneraciones, invasión y restricción de

soberanías, será procedente cuando se lesionen garantías individuales.

En cuanto a otro de los requisitos, la demanda de amparo siempre deberá presentarse por escrito, a excepción de dos presupuestos, los cuales son:

1) Cuando se trate de actos tendientes a la privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los enunciados en el artículo 22 constitucional, en tal virtud la demanda se formulará por comparecencia, y

2) Cuando por la gravedad del caso y el agraviado encuentre inconveniente para acudir a la justicia local, la demanda se presentará por vía telegráfica. En el presente caso, deberán llenar todos los requisitos que enumera el diverso 116, y presentada ésta, se deberá en el término de tres días ratificar también por escrito, en caso contrario se tendrá por no interpuesta, haciéndose el promovente acreedor de una multa.

Los dos presupuestos planteados tienen su fundamento legal en los artículos 117, 118 y 119 de la Ley de Amparo.

Una vez presentada la demanda de amparo, se deben observar los siguientes presupuestos por parte del juzgador.

El artículo 145 de la Ley, establece: "El juez de distrito examinará, ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare

motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado".

La improcedencia de la demanda de amparo se presentará, cuando el juez al examinar la misma prevee que existe alguna hipótesis de las enumeradas en el artículo 73 de la Ley de Amparo, verbigracia, es improcedente el amparo contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso, contra actos de particulares, etcétera.

La prevención a la demanda de amparo, se presentará cuando el quejoso no satisfaga los requisitos, su demanda sea oscura o imprecisa. Al respecto el artículo 146 de la Ley, párrafo primero, preceptúa: "Si hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda; si se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos a que se refiere el artículo 116 de esta ley; si no se hubiere expresado con precisión el acto reclamado o no se hubiesen exhibido las copias que señala el artículo 120, -copias para las autoridades responsables, para el tercero perjudicado si lo hubiere, para el Ministerio Público, y dos para el incidente de suspensión si ésta se pide y no tenga que otorgarse conforme a la ley- el juez de Distrito mandará prevenir al promovente que llene los requisitos omitidos, haga las aclaraciones que corresponda, o presente las copias dentro del término de tres días, expresando en el auto relativo las irregularidades o deficiencias que deban llenarse, para que el promovente pueda subsanarlas en tiempo".

En caso de que el promovente no corrija los presupuestos establecidos en éste primer párrafo, se encontrará en la hipótesis del segundo párrafo del artículo en cita, que reza:

"Si el promovente no llenare los requisitos omitidos, no hiciere las aclaraciones conducentes o no presentare las copias dentro del término señalado, el juez de Distrito tendrá por no interpuesta la demanda, cuando el acto reclamado sólo afecte al patrimonio o derechos patrimoniales del quejoso".

Es importante establecer una pregunta, ¿cuándo estamos frente a derechos y obligaciones no patrimoniales? Don Antonio de Ibarrola, citado por el Magistrado de Circuito Góngora Pimentel, expone:

"Están fuera del patrimonio por no tener carácter pecuniario:

a) Los derechos y obligaciones de carácter político. Estos aseguran al individuo su libertad, su honor, su vida; producen interés jurídico cuando son lesionados por otra persona; quedan incluidos en el campo del derecho público.

b) Los derechos de patria potestad.

c) Las acciones de estado que una persona puede intentar para defender o modificar su condición personal. De igual manera los actos que afectan el estado civil de las personas.

Por último también se ha considerado como derecho no patrimonial el derecho colectivo de huelga. El derecho de huelga es un derecho colectivo no patrimonial, porque no puede

apreciarse pecuniariamente. En la especie, se vulneran derechos no patrimoniales de los quejosos, a través de los actos reclamados en el amparo, como lo son el desahucio y el embargo, porque la empresa mercantil fue objeto de emplazamiento a huelga, y lo dispuesto por el artículo 453 de la Ley Federal del Trabajo, la notificación del emplazamiento a huelga produce dos efectos: 1) constituye al patrono, por todo el término del aviso, en depositario de la empresa afectada por la huelga, con las atribuciones y responsabilidades inherentes al cargo y, 2) suspende la ejecución de sentencias, aseguramiento o desahucio, en contra de los bienes de la empresa o establecimiento o del local en que los mismos se encuentren instalados...". (47)

Establecidas las hipótesis en las cuales el juzgador pueda tener por interpuesta o no la demanda de amparo, procederá a dictar el acuerdo correspondiente; pero cuando dicha admisión se enfoque contra los actos enunciados con antelación, deberá correr traslado, previamente a la admisión o desechamiento de la demanda, al Ministerio Público, para que en el término de 24 horas y en vista de lo que exponga éste, admitir o desechar la demanda dentro de otras 24 horas, según fuere procedente. Tercer párrafo del artículo en estudio.

El auto admisorio de la demanda procederá en términos del artículo 147 de la Ley, cuando el juez no encontrare motivo de improcedencia o se hubiesen subsanado los requisitos omitidos, en este mismo auto se mandará pedir el informe justificado a las autoridades responsables.

(47) Góngora Pimentel Genaro. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO. Edit. Porrúa, S.A. 2da. Edic. México, 1989. pág. 279 y 280

Para concluir con el presente punto, es pertinente hacer mención a la ampliación de la demanda, está se presentará en dos presupuestos: 1) Se podrá ampliar la demanda cuando la autoridad no haya rendido su informe justificado y el quejoso se encuentre dentro del término para tal efecto y, 2) cuando del informe rendido por las responsables, aparezca que en los actos reclamados intervienen otras autoridades, y así evitar diversos juicios sobre el mismo asunto.

Los términos para la interposición de la demanda de amparo, como otro de los requisitos de procedencia se regirán de acuerdo a lo establecido en la Ley de la materia. Al afecto los artículos 21, 22, 217, 218 y 23 a groso modo estipulan:

La interposición de la demanda de amparo es de quince días, se computará desde el día siguiente al que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiere ostentado sabedor de los mismos. (artículo 21)

No obstante:

1. Los casos en que a partir de la vigencia de una ley ésta sea reclamable, el término de la demanda es de treinta días;

2. La demanda de amparo se interpondrá en cualquier tiempo, cuando los actos importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal (en juicio o fuera de él), deportación, destierro, cualquiera de los enunciados en el

artículo 22 constitucional, o la incorporación forzosa al ejército o armada nacionales.

3. El término de noventa y ciento ochenta días procederá, contra sentencias definitivas o laudos, o de resoluciones que pongan fin al juicio, y el quejoso no ha sido citado legalmente al juicio respectivo, y éste reside fuera del lugar de dicho juicio, pero dentro de la República y, el segundo supuesto será cuando el quejoso se encuentre fuera de ella; el término contará a partir del día siguiente -en ambos- al en que el quejoso tenga conocimiento de la resolución que reclame; no le correrán los términos antes precisados si el agraviado vuelve al lugar en que se haya seguido el juicio, en tal virtud el término será de quince días, y no se le tendrá por ausente si tiene mandatario que lo represente en el lugar del juicio, o hubiere señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, o se hubiese manifestado sabedor del procedimiento que haya motivado el acto reclamado. (artículo 22);

4. En cualquier tiempo, cuando el amparo se promueva contra actos que afecten derechos agrarios de un núcleo de población sujeto a régimen ejidal o comunal. (artículo 217); y

5. De treinta días, cuando el amparo se promueva contra actos que perjudiquen derechos individuales de ejidatarios o comuneros. (artículo 218).

Para la promoción, substanciación y resolución de los juicios de amparo, son días hábiles todos los del año, a excepción de sábados y domingos, los días 10. de enero, 5 de febrero, 10. y 50. de mayo, 14 y 16 de septiembre, 12 de octubre y 20 de noviembre (artículo 23); esta excepción no opera cuando

los actos importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional e incorporación forzosa al ejército o armada nacionales, porque en estos casos el juicio puede promoverse en cualquier tiempo (Artículo 23).

En virtud de lo anunciado con anterioridad, el juicio de amparo al no interponerse en tiempo, será improcedente en términos del artículo 73 fracción XII, que reza: "Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218 ..."

Una vez realizado y cubierto los requisitos que establece la ley de la materia, se llevará a cabo la notificación de la demanda de amparo. Las notificaciones de las resoluciones se practicarán a más tardar dentro del día siguiente al en que se hubiere pronunciado, y se asentará la razón que corresponda inmediatamente después de dicha resolución. (Artículo 27 Ley de Amparo)

Las notificaciones en los juicios de amparo de la competencia de jueces de Distrito, se realizarán:

I. A las autoridades responsables y a las autoridades que tengan el carácter de terceros perjudicados, por medio de oficios...

II. Personalmente, a los quejosos privados de su libertad, ya sea en el local del juzgado o en el establecimiento en que se hallen reclusos, si radican en el

lugar del juicio; o por medio de exhorto o despacho si se encontraren fuera de él...

III. A los agraviados no privados de la libertad personal, a los terceros perjudicados, a los apoderados, procuradores, defensores, representantes, personas autorizadas para oír notificaciones y al Ministerio Público, por medio de lista... (Artículo 28 Ley de Amparo).

No obsta lo anterior cuando una autoridad que conozca del juicio de amparo, del incidente de suspensión o de los recursos correspondientes, el ordenar que se haga personalmente determinada notificación a cualquiera de las partes, cuando así lo estime conveniente... (Artículo 30 Ley de Amparo)

Ante las violaciones en materia de notificación, las partes tendrán el derecho de iniciar el incidente de nulidad de la notificación, está se substanciará en única audiencia, sin suspender el procedimiento, en donde se recibirán pruebas de las partes y se oirán sus alegatos, y se dictará resolución que fuere procedente. Si fuere procedente dicha nulidad, se impondrá multa al empleado responsable y si ésta fuere infundada se desechará de plano y se multará al promovente hasta con cien días de salario.

4.I.4. COMPETENCIA

La procedencia del juicio de amparo ante juez de Distrito, encuentra su fundamento en el artículo 114 de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales. Al respecto el citado artículo preceptúa: El amparo se pedirá ante juez de Distrito:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.

La procedencia del juicio de amparo en el presente caso, ha quedado de manifiesto al establecer que cualquier acto de autoridad, aún las enunciadas en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, procederá cuando dichas leyes federales o locales, reglamentos o tratados internacionales violen las garantías individuales del gobernado.

El quejoso podrá en el término de treinta días impugnar la ley, sin que ésta le haya sido aplicada, ley autoaplicativa. Y dentro del término de 15 días, cuando la ley le sea aplicada y le cause un perjuicio, ley heteroaplicativa.

II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio (pero no constituye un juicio propiamente dicho), el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, o privado de los

derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

La intensión por una parte del legislador es evitar la multiplicación de juicios de amparo innecesarios, limitar el amparo por violación al procedimiento, y el amparo contra la resolución definitiva; cuando haya violaciones al procedimiento, éstas se deben hacer valer en el amparo junto con la resolución que ponga fin al juicio, a excepción, lógicamente, de las personas extrañas a juicio, que en tal virtud podrá reclamar en amparo en cuanto tenga conocimiento de ello.

III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera del juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében.

IV. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que

pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería, y

VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 10. de esta Ley.

Por la importancia del presente trabajo y respeto al lector, únicamente se hace incapié primordial a la fracción II del artículo en estudio, toda vez que en él radica gran parte el sustento de la presente hipótesis; señalándose enunciativamente, nada más, los demás presupuestos competenciales de los juzgados de Distrito.

4.I.4.I. PRUEBAS

En el juicio de amparo serán procedentes todas aquellas pruebas, con excepción de la de posiciones y las que vayan en contra de la moral o contra el derecho. (Artículo 150 Ley de Amparo)

Las pruebas se ofrecerán y rendirán en la audiencia del juicio, a excepción de la documental, ésta puede presentarse con anterioridad, y de la inspección judicial, que deberá ofrecerse cinco días antes de dicha audiencia (Artículo 151)

Las probanzas que se podrán presentar en el juicio de amparo, tendientes a lograr convicción en el juzgador para obtener una resolución favorable serán:

- A) Documental pública y privada;
- B) Testimonial;
- C) Pericial;
- D) Inspección judicial; y
- E) Presuncional legal y humana.

Antes de proceder al análisis de las pruebas en el juicio de amparo, es importante hacer una somera referencia respecto al informe justificado, figura jurídica ésta, que viene hacer la contestación por parte de la autoridad responsable de la demanda instaurada en su contra.

El informe justificado rendido por las autoridades responsables, no sólo abarcará el reconocimiento o la negación del acto reclamado, sino que además, expondrán los hechos que consideren pertinentes a controvertir los expuestos por el quejoso; en términos del artículo 149 de la Ley de Amparo, expondrán los razonamientos y fundamentos que estimen propios para probar la improcedencia del juicio o la constitucionalidad del acto, acompañando copia certificada de las constancias para apoyar su informe; expondrá los razonamientos legales en términos de los artículos 49 y 52 de la Ley, cuando un juez sea incompetente para conocer del juicio de amparo, es decir, cuando el acto reclamado sea un sentencia definitiva, o haya duda respecto a la fijación de la materia; cuando existan diversos

juicios promovidos por el mismo quejoso, por el mismo acto reclamado, aunque sean diversas las violaciones constitucionales, siendo diversas las autoridades responsables o cuando se trate de juicios promovidos contra las mismas autoridades, el mismo acto reclamado, siendo diversos los quejosos, procederá la acumulación, en términos del artículo 57 y 65 de la ley; en el informe justificado objetarán la personalidad o capacidad del quejoso, según lo preceptúa los artículos 12 y 13; y por último, harán valer el impedimento al juez que conozca del juicio cuando se confirme alguno de los supuestos enunciados en el artículo 66.

La falta de rendición del informe con justificación por parte de la autoridad responsable, presupone, salvo prueba en contrario, la certeza del acto reclamado, sin embargo, para que prospere la acción de amparo deducida, debe ser probado o demostrado por el agraviado, según preceptúa el artículo 149, tercer párrafo de la ley, al establecer que queda a cargo de aquél la prueba de los hechos que determine su inconstitucionalidad del acto reclamado, cuando dicho acto no sea violatorio de garantías en sí mismo, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependan de los motivos, datos o pruebas en que sea haya fundado el propio acto.

Es decir, el agraviado tenderá a probar que el acto reclamado transgrede una prohibición de la ley o de la Constitución; que el acto es aplicado por un órgano del Estado carente de competencia legal o constitucional para aplicarlo.

Cuando rendido el informe con justificación, la autoridad responsable niega los actos reclamados, corresponde al agraviado probar la certeza de estos y su inconstitucionalidad. En caso contrario, o sea, cuando no sucede así y el quejoso no prueba en la audiencia constitucional la existencia de los actos

reclamados, en términos del artículo 74, fracción IV, se sobreseerá en el juicio.

La rendición del informe con justificación por parte de la autoridad responsable, se deberá hacer dentro de los primeros cinco días, computados a partir del día siguiente en que la autoridad quede emplazada. El presente término podrá ser ampliado hasta por cinco días más si el juez así lo amerita. Artículo 149, primer párrafo de la Ley. En caso contrario, es decir, cuando la autoridad hace caso omiso de los términos, el juez tendrá la facultad de aplicar multa hasta por 150 días de salario mínimo; en caso de reincidencia o tardanza de remitirlo, se informará a las autoridades, jerárquicamente superiores para coaccionarlo o pedir su destitución.

Una vez establecido el estudio del informe con justificación, retomaremos el análisis de las pruebas.

A) DOCUMENTAL PUBLICA Y PRIVADA

La prueba documental podrá rendirse al momento de presentar la demanda de amparo, sin perjuicio de que se haga relación de ella en dicha audiencia y se tenga como recibida ésta, aunque no exista gestión expresa del interesado. (Artículo 151 Ley de Amparo)

Existe la obligación de expedir con la debida oportunidad por parte de las autoridades, copias o documentos que soliciten las partes; ante la posible negativa por parte de éstas, el interesado manifestará al juez que requiera a los omisos, ante dicha aptitud; el juez aplazará la audiencia de ley hasta por

diez días. En caso de reincidencia por parte de las autoridades en no remitir o expedir dichas copias, el juez a petición de la parte interesada, volverá a aplazar la audiencia en tanto se expidan dichas copias, apremiará a la autoridad omisa por desacato a su mandato.

A la parte interesada, que manifieste el no habérsele otorgado copias solicitadas, siendo ésto falso, se le aplicará una multa hasta de 180 días de salario como multa. Artículo 152 de la Ley de la materia. Cuando se trate de actuaciones concluidas, podrán pedirse originales a petición de cualquiera de las partes, según establece el precepto antes citado.

B) y C) TESTIMONIAL Y PERICIAL

Por lo que se refiere a estas pruebas, requieren una preparación previa para poder desahogarse en la audiencia constitucional.

Ambas pruebas deberán ser anunciadas con cinco hábiles cuando menos antes de la audiencia constitucional, sin contar el día del ofrecimiento, ni el de la celebración de la audiencia de ley. Al anunciarse dichas pruebas, se exhibirán los originales y copia para cada una de las partes, los interrogatorios al tenor de las cuales deban ser encaminados los testigos, o del cuestionario a que deba sujetarse el dictamen de los peritos. No se admitirán más de tres testigos por cada hecho a probar.

Los peritos no podrán ser recusados, pero el que sea designado por el juez tendrá que excusarse cuando se encuentre en uno de los supuestos enunciados en el artículo 66 de la ley

reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, es decir, si son cónyuges, parientes consanguíneos, si tiene interés personal en el asunto, si son abogados o apoderados de alguna de las partes, etcétera.

El artículo 151 de la Ley, establece que: "Al promoverse la prueba pericial el juez hará la designación de un perito, o de los que estime convenientes para la práctica de la diligencia; sin perjuicio de que cada parte pueda designar también un perito para que se asocie al nombrado por el juez o rinda dictamen por separado".

El perito oficial será el que designe el juez, y los peritos que designen las partes, al rendir su peritaje, tendrán que tener relación similar al rendido por el perito oficial, que al fin y al cabo será el peritaje de éste último el que tomará en cuenta el juez, previo protesto del cargo.

Las pruebas ofrecidas que no tengan relación con la litis, se tendrán por no interpuestas; al igual cuando haya ofrecimiento de pruebas en copias simples, serán pruebas inoficiosas. Los testigos que ofrezcan las partes los presentarán el día de la audiencia para su desahogo, o en todo caso, aportaran nombre y domicilio de los mismos, para que el juez ordene su notificación, si son desconocidos los domicilios o falsos los nombres, se tendrá por no interpuesta y si no los presenta, se declarará desierta la prueba. Y por último, cuando los testigos se encuentren fuera de la jurisdicción del juez, mandará el interrogatorio por medio de exhorto para su desahogo.

D) INSPECCION JUDICIAL

La prueba de inspección judicial, deberá ofrecerse en los mismos términos en que se ofrecen las pruebas testimonial y pericial, o sea, cinco días antes de la celebración de la audiencia de ley, sin contar el día de su ofrecimiento ni el de la audiencia. (Artículo 151 Ley de Amparo)

La inspección judicial, es practicada por la Secretaría o el Actuario del juzgado, en la inteligencia que el propio juez la puede realizar, en la realización de la presente prueba se levantará acta circunstanciada de todo aquello que pueda ser apreciado respecto al lugar, inmueble o caso que se inspeccione firmando los que a ella concurran.

Las partes, abogados y representantes podrán concurrir a la diligencia de inspección y hacer las apreciaciones que consideren oportunas, por lo que se les deberá hacer saber el día, hora y lugar en que se llevará a cabo la práctica de dicha prueba.

Para la realización y práctica de la presente prueba, se estará a lo dispuesto en los artículos 161, 162, 163 y 164 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en relación al artículo segundo de la Ley de Amparo.

E) PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA

En términos del artículo 150 de la Ley de Amparo, es ofrecible también la prueba presuncional legal y humana; don Manuel de la Plaza, citado por Eduardo Pallares, dice que : "la presunción es el resultado del proceso lógico que consiste en pasar de un hecho conocido a otro desconocido; indicio es el

hecho conocido que se parte para establecer la presunción; y la conjetura arguye una vacilación en la exactitud del hecho inicial, que puede trascender a la formación legítima de la presunción".

Y agrega Pallares: "Las leyes de Partida llamaban a las presunciones la gran sospecha, subrayando así el carácter meramente probable del hecho que se trata de demostrar con la presunción.- se clasifican las presunciones en a) Legales, que son las que la ley establece; b) Humanas, las que fórmula el juez fundándose en hechos probados en el juicio; c) Las Legales, que se subdividen, a su vez, en absolutas, también llamadas *juris et de jure* o sea de derecho y por derecho; y las relativas, o *juris tantum*. Las primeras no admiten pruebas en contrario y las segundas si". (48)

Es decir, la presuncional legal se basará propiamente en lo establecido por nuestro derecho positivo, y en contra de ella no será procedente prueba en contrario. La presuncional humana, se derivará de la convicción del juzgador, del razonamiento lógico de un hecho conocido a otro desconocido. El juzgador tendrá amplia facultad para llevar a cabo dicha apreciación, de oficio, es decir, que no es necesario que sea aportada la misma al juicio, toda vez, que el juzgador lo realizará sin previa petición de las partes.

Con lo anterior y en base al artículo 150 de la Ley de Amparo, se concluye que en el juicio de amparo hay libertad en las pruebas con exclusión de las que vayan en contra del derecho, la moral y de posiciones, de acuerdo al artículo 93 del Código

(48) MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 230

Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

4.1.4.2. AUDIENCIA CONSTITUCIONAL

La audiencia constitucional es el acto procesal dentro del juicio de garantías, por medio del cual el juez de distrito pone en estado de resolución la litis planteada a su competencia, dictando sentencia o sobreseimiento del mismo, previo el estudio del ofrecimiento y desahogo de las probanzas, así como de las alegaciones hechas por las partes interesadas en el juicio.

En términos del artículo 147 de la Ley de Amparo, en el auto que admita el juez la demanda señalará día y hora para la celebración de la audiencia constitucional, a más tardar dentro del término de treinta días.

Sin embargo, no siempre es posible llevar la realización de la audiencia constitucional, en el día y hora señalados por las siguientes causas:

1. Por no estar debidamente integrado el expediente en virtud de que:

a) No exista constancia de que el tercero perjudicado haya sido emplazado, cuando éste exista.

b) El informe justificado rendido por las autoridades responsables no ha sido dado a conocer a las partes.

c) Falta la constancia correspondiente a alguna notificación (por correo, por exhorto, por requisitoria) o no ha surtido efectos la notificación relativa; que está corriendo el término otorgado a alguna de las partes para que realice determinada conducta.

d) Falta la asistentencia de algún testigo, o el dictamen de alguno de los peritos, o la rectificación de los dictámenes.

e) Falta que las responsables entreguen las copias solicitadas por las partes, o que las envíen directamente al juzgado; o las enviadas son incompletas.

f) No ha sido devuelto diligenciado el exhorto o despacho que el juzgador hubiese girado a alguna autoridad encomendándole la práctica de una diligencia, o es necesario volver a remitirlo para su correcta diligenciación.

g) Cuando no se ha realizado la inspección judicial.

h) Cuando se objeta la falsedad de un documento. (Artículo 153)

2. Cuando el juez se encuentre de vacaciones o licencia, y el Secretario no se encuentre facultado para fallar.

Una vez integrado debidamente el expediente, se procederá a celebrar la audiencia constitucional.

Retomando los tres periodos en que se desarrolla la audiencia constitucional, procederemos al estudio de los mismos.

El período probatorio ha quedado debidamente analizado en el capítulo marcado con el número 4.I.4.I.

El período de alegatos.

En términos del artículo 155 de la Ley de Amparo, por regla general, los alegatos se presentarán por escrito. El quejoso podrá alegar verbalmente cuando se trate de actos tendientes en poner en peligro su libertad, privarlo de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, anotando su resumen de sus declaraciones, así lo solicitare (Artículo 155, párrafo segundo, de la Ley de Amparo). Además, en términos del multicitado artículo, la ley admite que la parte que este realizando su alegato pueda ser réplica por la contraria, o sea, contradecir lo manifestado por la parte que lleve a cabo el alegato, teniendo éste, a su vez, el derecho de contrarréplica, es decir, el responder a su réplica. Los alegatos no podrán exceder de media hora por cada parte, incluyendo réplica y contrarréplica.

Los alegatos encuentran su regulación en el artículo 344 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria de la Ley de Amparo.

Ahora bien, los alegatos no forman parte de la litis, en ellos se esgrime un análisis de lo conformado en autos tendientes a crear convicción en el juez, para el efecto que la resolución que se dicte les sea favorable; el juez no tiene obligación alguna de analizarlos.

El período de fallo, sentencia o decisión se presentará cuando el juez al momento de dictar sentencia constitucional, fundamentará su decisión en términos del artículo 107, fracción II, de la Constitución, que establece: "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...", es decir, regirá el principio de relatividad de las sentencias, o sea, es la llamada "fórmula Otero", las sentencias sólo surten sus efectos en relación con las personas que promovieron el juicio, nunca respecto a otros.

Esta figura jurídica encuentra de igual manera sustento en el artículo 76 de la Ley de Amparo.

Para encontrarse en el presente período, el juez debió advertir que no se encontrare motivo alguno de aplazamiento o diferimiento de la audiencia, así como el haber desarrollado el período de alegaciones, y por último poner el asunto en estado de resolución, estudio éste último que se analizará en el siguiente punto.

4.1.4.3. SENTENCIA

El Magistrado de Circuito, licenciado Genaro David Góngora Pimentel, en su obra Introducción al Estudio del Juicio de

Amparo, da el significado etimológico, lógico y jurídico de la palabra sentencia.

El significado etimológico: "En el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (Décimo Novena Edición), la voz "sentencia" se explica así: "Sentencia. (del lat. *sententia*) f. Dictamen o parecer que uno sigue o tiene.- 2) Dicho grave o sucinto que encierra doctrina o moralidad. 3) Declaración del juicio y resolución del juez. 4) Decisión de cualquier controversia o disputa extrajudicial de la persona a quien se ha hecho árbitro (sic) de ella para que la juzgue o componga.

Significado lógico: Desde el punto de vista lógico, la sentencia es un acto, pertenece al ser de la razón, siendo la sentencia un producto de la razón humana, un producto de la actividad cognocitiva del hombre. (Eduardo). Couture. Vocabulario jurídico.- Buenos Aires, Argentina.- Editorial de Palma, 1976, pág. 538.

Significado jurídico: Dentro del proceso existen actos jurídicos, que por darse precisamente dentro del proceso, reciben el nombre de actos procesales. Los actos provenientes del órgano jurisdiccional, reciben el nombre de actuaciones judiciales.

El acto procesal más importante del órgano jurisdiccional es la sentencia, la cual constituye la resolución por antonomasia, mediante la cual se resuelve la litis sometida a la consideración del juez...

La sentencia es por esencia la forma culminate de la función jurisdiccional, que consiste en aplicar y declarar el derecho al

caso sometido a la consideración de los órganos estatales encargados de la misma". (49)

La sentencia es entonces la solución que emite el órgano jurisdiccional respecto de la litis planteada a su competencia, declarando y aplicando el derecho al problema en concreto. La característica de las sentencias en el juicio de amparo, es declarar si existe o no violación a garantías individuales.

Dentro de las sentencias en el juicio de amparo se distinguen principalmente tres diferentes tipos de sentidos; los que sobreesen, los que niegan el amparo y los que conceden la protección de la justicia federal.

Las sentencias que sobreesen, ponen fin al juicio sin decidir absolutamente nada acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, son juicios que no tienen razón de ser, sea por no haber un interesado en la violación del acto reclamado o por que el quejoso desista de la acción intentada o muera, siempre y cuando esta última no tenga repercusión en su patrimonio, porque la acción intentada por el agraviado sea legalmente improcedente, o siendo procedente, haya caducado su derecho para ejercitarlo. Así pues, la sentencia en la cual se dicta un sobreesimiento, es declarativa, toda vez que se concreta a puntualizar el motivo por el cual el juicio no tiene razón de ser, obviamente no tiene ejecución alguna y las cosas quedan en el estado como si no se hubiera promovido el juicio.

(49) Ob cit. pág. 336

Las sentencias que niegan el amparo, comprueban la constitucionalidad del acto reclamado y determina su validez y se ajusta a los términos imperativos de la Constitución Política General de la República.

Las sentencias que niegan el amparo son definitivas, toda vez que decide el fondo de la litis constitucional, aún cuando lo hace en sentido contrario a la pretensión del quejoso. Es declarativa, en tanto establece que el acto reclamado no viola o transgrede garantía constitucional alguna al agraviado. Deja subsistente el acto reclamado y carece, por último, de ejecución y la autoridad responsable tiene expedita su facultad para proceder conforme a las mismas.

Las sentencias que no otorgan la protección de la justicia federal, ratifican que el acto reclamado se encuentra apegado a los imperativos constitucionales, y en tal virtud deja a la autoridad responsable la aplicación y realización de ejecutar los actos a ellos reclamados. Realizará sus actos en cuanto a sus atribuciones y facultades, más no en cuanto al cumplimiento de dichas sentencias.

Las sentencias que amparan, por el contrario, son resoluciones que condenan a la autoridad responsable a actuar de determinado proceder. Es el resultado que arroja el análisis del acto reclamado que el juzgador lleva a cabo a través de los conceptos de violación expuestos en el escrito de demanda, o en su defecto de las consideraciones que por oficio se fórmula supliendo las deficiencias cuando procede apegado a derecho.

En este tipo de sentencias se desprenden derechos y obligaciones para las partes en litigio; en cuanto al quejoso o agraviado, el derecho a requerir de la autoridad responsable que las cosas vuelvan a quedar en el estado que guardaban antes que se produjeran los actos reclamados, si los mismos son de índole positivo; o ha obligar para que realice la conducta, que se abstuvo de ejecutar si los actos son de carácter negativo. Por lo que respecta a la autoridad responsable, son obligadas a satisfacer los derechos que hayan violado.

A este respecto el artículo 80 de la Ley de Amparo, preceptúa: "La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exige".

De lo anteriormente preceptuado por el artículo 80 de la Ley de Amparo, en su parte conducente en la que establece "...garantía individual violada...", cabría agregar: "en el pleno disfrute del derecho que haya sido lesionado por un acto de autoridad federal invasor de la soberanía de un Estado, o de la autoridad de éste, invasor del campo de atribuciones de la autoridad federal", como acertadamente lo indica la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su obra Manual del Juicio de Amparo. (50)

(50) Ob. cit. pág. 137

Es importante el señalamiento que ofrece la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez, que lo preceptuado por el artículo 80 de la ley de la materia, abarca únicamente lo referido en la fracción I, artículo primero de la misma, es decir, que el amparo se otorga contra leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; y no es explícita o indicativa respecto a la violación que pueda existir por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o viceversa. Este tipo de violaciones, como lo indicamos con anterioridad, se materializan a través de la explicación de dichas leyes o actos que alteran la esfera jurídica del agraviado.

A decir del Magistrado Góngora Pimentel, las sentencias que conceden el amparo tienen por características:

1. Es definitiva, en tanto que resuelve el fondo de la litis constitucional planteada, admitiendo en sentido positivo la pretensión del quejoso de que se establezca que el acto reclamado viola garantías individuales.

2. Es de condena, ya que obliga a la autoridad responsable a restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado es de carácter positivo, y cuando es de carácter negativo, el efecto de la sentencia es obligar a la autoridad a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

3. Es declarativa, en tanto establece que el acto reclamado ha resultado contrario a la Constitución, violando garantías individuales. (51)

Establecido lo antes apuntado, concluimos que las sentencias de amparo que otorgan la protección de la justicia federal, tienen como exclusiva finalidad restituir en el pleno goce de las garantías individuales violadas al agraviado.

Los requisitos de forma y de fondo de las sentencias de amparo, encuentran eco, no en la Ley de Amparo, que al respecto no exige requisito formal alguno, pero le son aplicables los artículos 219 y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que signan:

Artículo 219. En los casos en que no haya prevención especial de la ley, las resoluciones judiciales sólo expresarán el tribunal que las dicte, el lugar, la fecha y sus fundamentos legales, con la mayor brevedad, y la determinación judicial, y se firmarán por el juez, magistrado o ministro que los pronuncien siendo autorizadas, en todo caso, por el secretario.

Artículo 222. Las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, comprendiendo en ellas los

(51) Cfr. ob. cit. pág. 330

motivos para hacer o no condenación en constas, y terminarán resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

Las sentencias de amparo y cualesquier otra contienen tres apartados o capítulos esencialmente, los cuales son:

1. Los resultandos,
2. Los considerandos, y
3. Los resolutivos.

Al tener de estas tres partes, el artículo 77 de la Ley de Amparo, establece:

Artículo 77. Las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener:

I. La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados;

II. Los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado;

III. Los puntos resolutivos con que deban terminar, concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que sobresea, conceda o niegue el amparo.

En los resultandos, se cumplirá con la fracción I del artículo en comento, es decir, se precisará el nombre del agraviado, fecha en que presentó su demanda de amparo, las autoridades que señalo como responsables y el acto que de cada una de ellas se reclame. fecha del auto admisorio, notificaciones a las autoridades responsables, según constancias en autos, requerimientos de informes justificados y precisión de su rendición o abstención de rendirlo. De igual forma se realiza una relación de las pruebas rendidas y el desahogo de las mismas indicando en forma sintética lo sucedido en la audiencia de ley, redondeando finalmente con los alegatos exhibidos por las partes.

Respecto a los considerandos, el juez observará siempre y en primer lugar, previo al estudio del fondo de la litis, si existe alguna causa de improcedencia o sobreseimiento en términos de los artículos 73 y 74 de la Ley de Amparo, por ser esta situación de orden público.

Determinado lo anterior, el juez analizará las causas de improcedencia y sobreseimiento propuestas por la autoridad responsable, y en su defecto, por el tercero interesado, si estas resultaren infundadas, se examinarán, si se encuentran, las de oficio. Para determinar las posibles causas de improcedencia es pertinente realizar un examen tanto de los hechos como de las pruebas y de tal virtud determinar su operancia o inoperancia.

Para dar cumplimiento legalmente, el juez después de haber estudiado las posibles causas de improcedencia hechas valer tanto por la autoridad responsable y el tercero perjudicado, y que ha su dictamen no existen otras posibles causas, así lo declarará, enunciando los fundamentos jurídicos en que se apoye para sobreseer, toda vez que así lo preceptúa la fracción II, del artículo 77 de la Ley de Amparo.

Ahora bien, no existiendo causa legal de improcedencia y sobreseimiento, el juez iniciará el examen de fondo de la litis constitucional.

En este examen de fondo, si el juzgador transcribirá o resumirá, dependiendo el estilo de trabajo de cada juzgador, los conceptos de violación que el agraviado haya hecho valer en contra de los actos reclamados, el juez tomará como punto de referencia a la Constitución Política por un lado, y por el otro, los conceptos de violación o prerrogativas constitucionales expuestos por el agraviado.

A esta altura de la sentencia, las pruebas ofrecidas y desahogadas en su oportunidad, adquieren su total importancia en el juicio constitucional.

El juez federal, tendrá siempre la obligación de llevar a cabo una relación, apreciación y valoración de las pruebas que demuestren la existencia de los actos reclamados, así como la inconstitucionalidad o constitucionalidad, en términos de los preceptos 77, fracción I y 78, segundo párrafo, de la Ley de Amparo.

Para precisar con más exactitud el presente estudio, respecto a los considerandos, es necesario establecer lo indicado en el artículo 78 de la ley de la materia, el cual indica:

Artículo 78. "En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, y no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada.

En las propias sentencias sólo se tomarán en consideración las pruebas que justifiquen la existencia del acto reclamado y su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

El juez de amparo podrá recabar oficiosamente pruebas que, habiendo sido rendidas ante la responsable, no obren en autos y estime necesarios para la resolución del asunto".

Respecto al primer párrafo del artículo en comento, se puede observar una salvedad; el precepto indicado dispone que el acto reclamado se apreciará tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, es decir, el quejoso sí tuvo la oportunidad de rendir en su momento las pruebas que a sus intereses conviniera, pero si no fuese así, es decir, el agraviado no tuvo esa oportunidad, porque la ley de la materia del cual deriva el acto reclamado no se la otorga, entonces podrán rendirse en el juicio constitucional.

El párrafo segundo es preciso al manifestar que sólo se considerará a aquellas pruebas que versen sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad que justifique la naturaleza del acto reclamado, es decir, aquellas que tiendan a esclarecer la litis planteada; serán inatendibles las pruebas inoficiosas.

Por último, el tercer párrafo del artículo en estudio es preciso al enunciar que el juez de oficio recabará las probanzas necesarias para la resolución del asunto, siempre y cuando se hubieren rendido ante la autoridad responsable.

Realizado lo señalado con antelación, se precisan los extremos de la litis constitucional, y el juez analiza la operancia o inoperancia de los conceptos de violación, para obtener la conclusión de que los actos reclamados son violatorios o no de garantías individuales, respetando desde luego el principio de estricto derecho con sus respectivas excepciones según el caso, exponiendo sus conclusiones doctrinarias, invocando sus fundamentos legales y jurisprudenciales y dar cumplimiento es ésta tesitura al imperativo 77, fracción II de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

Los resolutivos, punto en el que el juez concluye resolver si sobresee, concede el amparo y protección de la justicia federal o la niega, en términos de los motivos y fundamentos expuestos en los considerandos.

El juez tendrá la obligación de indicar con precisión y claridad los actos por los cuales sobresea en el juicio, lo

conceda o lo niegue, dando cumplimiento a lo ordenado en la fracción III del artículo 77 de la Ley de Amparo.

Para redondear y dar por concluido el presente, es necesario observar los requisitos de fondo que todo juzgador debe realizar, y dar forma a los asuntos puestos a resolución. A decir del Magistrado Góngora Pimentel, cuatro son los requisitos de fondo que debe observar toda sentencia, los cuales son: "El de congruencia; el de claridad y precisión; el de fundamentación y motivación; y, el de exhaustividad". (52)

Requisito de congruencia: "Este requisito se traduce en el deber del juzgador de pronunciar su fallo de acuerdo exclusivamente con las pretensiones, negaciones o excepciones, que en su caso hayan planteado las partes durante el juicio. El requisito de congruencia prohíbe al juzgador resolver más allá (ultra petita pertium), o fuera (extra petita) de lo pedido por las partes". (53)

El artículo 190 de la Ley de Amparo, a este respecto dispone:

Artículo 190. Las sentencias de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, no comprenderán más cuestiones que las legales propuestas en la demanda de amparo; debiendo apoyarse en el texto constitu--

(52) Ob. cit. pág. 344

(53) IDEM

cional de cuya aplicación se trate y expresar en sus proposiciones resolutivas el acto o actos contra los cuales se conceda el amparo.

El presente precepto, consideramos, no sólo se debe aplicar a la Suprema Corte y Tribunales Colegiados, sino también a los juzgados de Distrito, ya que el principio de congruencia debe abarcar a todo el cuerpo federal.

Requisito de claridad y precisión: "Este requisito indica que cuando en el juicio las cuestiones controvertidas hubieren sido varias, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada una de ellas, absolviendo o condenando al demandado según proceda". (54)

A este respecto el artículo 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, dispone:

Artículo 352. "Cuando hayan sido varios los puntos litigiosos, se hará, con la debida separación, la declaración correspondiente a cada uno de ellos".

El presente tratamiento de varios puntos litigiosos se estudiará en los resolutivos de la sentencia determinando con toda exactitud el órgano federal en cuales sobreesee, niega o ampara al agraviado.

(54) IBIDEM. pág. 346

Requisito de fundamentación y motivación: "El deber de motivar la sentencia, y de fundarla, consiste en la exigencia para el juzgador de precisar los hechos en que se funde su decisión, basándose en las pruebas practicadas en el proceso. La motivación requiere que el juzgador analice y valore cada uno de los medios de prueba practicados en el proceso y que basándose en tal análisis y valoración, determine los hechos que sirven de motivación a su resolución, hechos a los cuales habrá de aplicarse las normas correspondientes".⁽⁵⁵⁾

Esta obligación encuentra su fundamento en los artículos 14, párrafo cuarto y 16 de la Constitución General de la República, que expone:

Artículo 14. "... En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho".

Artículo 16. "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..."

En este requisito se deben exponer las razones de hechos y de derechos que constituyan el fundamento en que se basa la resolución judicial.

(55) IDEM.

Requisito de exhaustividad: "Este requisito impone al juzgador la obligación de resolver todo lo pedido por las partes". (56)

El presente requisito tiene vida jurídica en cuanto el juez deberá circunscribir su actuación judicial a lo estrictamente planteado a la litis constitucional, no podrá ir más allá de lo planteado por las partes, aún y cuando se percaten de cuestiones diversas a las planteadas.

No procederá el presente requisito de exhaustividad, cuando el juez al examinar un concepto de violación se percata que se hace valer por vicios de forma, es decir, por vicios en la audiencia o falta de fundamentación y motivación del acto, lo encontrare fundado, será entonces innecesario realizar el estudio de fondo de la controversia planteada.

Es así como toda sentencia dictada por órgano federal, deberá contener requisitos de forma y requisitos de fondo; cuando los mismos son observados en su más mínima integridad, las resoluciones serán eficaces y menos recurribles.

(56) IBIDEM. pág. 352

Capítulo V

PROCEDECENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DE ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS

Por regla general los organismos descentralizados por servicio tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, en tal virtud, no son órganos con los atributos con que cuenta la organización pública federal centralizada, en dicha tesitura, sus actos no son considerados como de autoridad.

Consiguientemente y en un principio, los organismos de la administración pública descentralizada no tendrán el carácter de autoridad para los efectos del amparo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, así lo estableció y al efecto dictó numerosas ejecutorias, de las cuales enunciamos las siguientes:

TRANSPORTES ELECTRICOS DEL DISTRITO FEDERAL, SERVICIOS DE. NO ES AUTORIDAD.- "Siendo el servicio de Transporte Eléctrico 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". (57)

COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.- "La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, 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 garantías individuales, como lo establece el artículo 10., fracción I, de la ley de la materia". (58)

Es entonces el Instituto Mexicano del Seguro Social, por decirlo así, la organización pública descentralizada, pionera que rompe la regla general y es considerado a través del tiempo autoridad para los efectos del juicio de amparo.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia sobreseía los jui-

(57) Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época. Vol. CXXI, Pág. 50

(58) Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. Informe de 1978, pág. 329

cios de amparo promovidos en contra de dicho Instituto, por ser un organismo descentralizado por servicio y tener personalidad jurídica propia.

El Magistrado de Circuito, licenciado Genaro David Góngora Pimentel, expone las razones por las cuales nuestro máximo organismo judicial sobreseía en dichos asuntos, a saber apunta:

"El Instituto Mexicano del Seguro Social no tiene carácter de autoridad, por lo que su determinación fijando a cargo de la parte quejosa, aportes mayores que los que señalan los artículos 63 y 96 de la Ley del Seguro social, no puede ser materia del juicio de garantías, el cual debe sobreseerse, pues su naturaleza es análoga a la de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, a la de la Universidad Nacional Autónoma de México y a la de todas las demás instituciones que tienen a su cargo servicios públicos descentralizados. Por tanto aquella determinación que se reclama, no es un acto de autoridad, ya que el Instituto Mexicano del Seguro Social debe acudir a los tribunales civiles para reclamar en juicio el pago de las aportaciones con apoyo en un título ejecutivo". (59)

El Instituto Mexicano del Seguro Social como se desprende de lo citado con antelación, debía ocurrir a los tribunales civiles y con apoyo en un título ejecutivo a exigir el pago de las aportaciones, para poder realizar los servicios de seguridad a la clase trabajadora.

(59) Ob. cit. pág. 9

Para evitar este tipo de problemas y darle celeridad a la - ejecutividad y fuerza a dicho Instituto, por el papel trascendental que desarrollaba en la clase trabajadora, su artículo 135 -Ley del Seguro Social- por decreto de 4 de noviembre de 1944, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mes y año señalado con anterioridad, le da el carácter de fiscal a las aportaciones para el Instituto Mexicano del Seguro Social, tornándose entonces en un organismo fiscal autónomo.

Es decir, el Instituto Mexicano del Seguro Social no modifica su naturaleza jurídica de organismo descentralizado al tener el carácter de organismo fiscal autónomo, según se desprende de los artículos 267, 268 y 271 de la Ley del Seguro Social, que a la letra apunta:

Artículo 267. El pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, tienen el carácter de fiscal.

Artículo 268. Para los efectos del artículo anterior, el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 271. El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Instituto a través de

oficinas para cobros del citado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro social, aplicarán el procedimiento administrativo de ejecución, a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables. Las propias oficinas conocerán y resolverán los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación, relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo.

El Instituto Mexicano del Seguro Social al tener el carácter de organismo fiscal autónomo, es con la exclusiva finalidad para realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares, así como para imponer a estos el acatamiento de sus determinaciones, o sea, determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida mediante le emisión y firma de las cédulas de liquidación correspondientes; es así y en este limitado ámbito de actuación y por las finalidades anteriormente precisadas que el Instituto, tiene el carácter de autoridad.

No sólo es el Seguro Social el organismo descentralizado que la ley le otorga dicha facultad, sino también el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, en base a los artículos 2 y 30 de su Ley, así como la naturaleza jurídica del mencionado Instituto, o sea, tienen el carácter de fiscal las obligaciones a cargo de los patrones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos, así como su cobro. Esta Institución tiene la facultad de determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales, indicando las bases para su liquidación y cobro; tal determinación se realiza a través de

actos de vigilancia respecto del cumplimiento de la Ley y reglamentos, los cuales comprende la realización de verificaciones e inspecciones de empresas, actos con los cuales realiza el proceso de determinación y en su caso dictar las resoluciones encaminadas a tal efecto, de igual forma tiene la facultad a solicitar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su intervención para hacer efectivos los créditos de carácter fiscal a favor del Instituto.

Estos dos organismos públicos descentralizados, se podrían considerar como únicos facultados para tener el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo, una excepción a la regla; sin embargo consideramos que el derecho es progresivo y cambiante, nunca estático, tan es así que órganos descentralizados como la Procuraduría Federal del Consumidor, con personalidad jurídica y patrimonio propio, características éstas de órganos descentralizados, tiene el carácter de autoridad, no por la facultad de organismo fiscal autónomo, sino porque dispone de la fuerza pública en términos del artículo 66 de su ordenamiento legal, es decir, tiene la capacidad para excitar a las autoridades competentes para tomar las medidas adecuadas para combatir todo género de prácticas que lesionen los intereses de la población consumidora.

Ahora bien, se ha citado con antelación que los organismos descentralizados que tienen el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo, son el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Procuraduría Federal del Consumidor, sin embargo nuestra inquietud y la razón del presente trabajo va más allá, al considerar a la Universidad Nacional Autónoma de México, autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, ante la negativa de otorgar título profesional, estudio éste que se desarrollará a continuación.

LA U.N.A.M. PUEDE SER CONSIDERADA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE
PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO

Consideramos que la Universidad Nacional Autónoma de México, se debe considerar autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, ante la negativa de otorgar el título profesional una vez que el alumno a cubierto los planes y programas de estudio enmarcados en su Ley Orgánica, los artículos que prevé los requisitos para el otorgamiento de dicho título profesional, se encuentran regulados en el Reglamento General de Estudios Técnicos y Profesionales de la Universidad Nacional Autónoma de México, y son:

Artículo 5. Se otorgará título profesional a quienes hayan cubierto de 300 a 450 créditos después del bachillerato de acuerdo con el plan de estudios correspondientes, y hayan cumplido con los demás requisitos que establece este reglamento. El título profesional implica el grado académico de licenciatura.

Artículo 15. Para los efectos de este reglamento, crédito es la unidad de valor o puntuación de una asignatura, que se computará en la siguiente forma:

a) En actividades que requieren estudios o trabajos adicionales del alumno, como en clases teóricas o seminarios, una hora de clases semana- semestre corresponde a dos créditos.

b) En actividades que no requieren estudio o trabajo adicional del alumno como en prácticas, laboratorios, taller, etcétera, una hora de clases semana- semestre corresponde a un crédito.

c) El valor en créditos de actividades clínicas y de prácticas para el aprendizaje de música y artes plásticas, se computarán globalmente según su importancia en el plan de estudios, y a criterio de los consejos técnicos y del Consejo Universitario.

El semestre lectivo, tendrá la duración que señale el calendario escolar.

Los créditos para cursos de duración menor de un semestre se computarán proporcionalmente a su duración.

Los créditos se expresarán siempre en números enteros.

Artículo 16. Se entiende por plan de estudios el conjunto de asignaturas (cursos teóricos, laboratorios, talleres, prácticas, seminarios), exámenes y otros requisitos que, aprobados en lo particular por los consejos técnicos de las facultades y escuelas, y en lo general por el Consejo Universitario, aseguren que quien haya cubierto en plan, obtenga una preparación teórica y práctica suficiente para garantizar a la sociedad el ejercicio eficaz y responsable de su profesión.

Artículo 21. De acuerdo con lo dispuesto por la Ley Reglamentaria de los artículos 4 y 5 constitucionales, para obtener un título profesional el candidato deberá cumplir con el servicio social, ajustándose a lo dispuesto en la ley mencionada y al reglamento que, sobre la materia, apruebe el consejo técnico de cada facultad o escuela.

Artículo 22. El título profesional se expedirá a petición del interesado, cuando el estudiante haya cubierto todas las asignaturas del plan de estudios respectivos, realizado su servicio social y haya sido aprobado en el examen profesional de acuerdo con las normas que establece el Reglamento General de Exámenes.

Un estudio global de los preceptos señalados con anterioridad manifiesta que el postulante, al momento de hacer efectiva la petición para el otorgamiento del título profesional, ha cumplido fehacientemente los requisitos exigidos por el referido Reglamento. Además, es importante señalar que como cumplimiento para el otorgamiento del título profesional se debió observar el Reglamento General de Exámenes en sus artículos 18, 19, 20 y 21, en donde se establecen los objetivos de los exámenes profesionales, que pueden ser éstos, escrito u oral.

Si el alumno o postulante al haber cumplido los requisitos exigidos por la Ley Orgánica y los Reglamentos anteriormente precisados, le fuere negado el título profesional, la Universidad Nacional Autónoma de México, violaría garantías individuales preceptuadas en los artículos 1, 5, 14 y 16 constitucionales.

Dicha violación se manifiesta en la siguiente forma, en el artículo primero, se establece que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución; el artículo 5o, preceptúa la libertad de trabajo y las profesiones que necesitan título para su ejercicio; el artículo 14, establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, etcétera.

Es evidente que ante tal negativa por parte de las autoridades universitarias, el negar la expedición del título profesional y, cubierto los requisitos contemplados en sus diversos Reglamentos, así como su Ley Orgánica; viola garantías individuales.

Cabe recordar que conforme a lo dispuesto por los artículos 1o. y 2do., fracciones I y II de la Ley Orgánica de la referida Universidad, se desprende y se define el objetivo de la corporación en los siguientes términos:

"... define claramente el objetivo de la Institución, concretando y otorgándole las facultades exclusivas para cumplir sus fines de formar profesionistas que el país y la humanidad requiere, dotándola de plena autonomía únicamente en cuanto a su administración interna. De tal manera que siendo la Universidad en cita un organismo descentralizado del Estado y específicamente estructurado conforme a su Ley Orgánica, es claro que de ninguna manera guarda es este sentido dependencia jerárquica con ningún órgano del Estado.

En estas condiciones, teniendo tal organismo como elemento humano en primer lugar a los alumnos que la integran y, en

segundo a los profesores y a las personas que se encargan de sus órganos directivos o administrativos dentro de ella, debe considerarse que aún cuando no exista entre sus diversos componentes relación de subordinación jerárquica, ninguno de ellos puede considerarse como gobernado frente a un poder público en sentido estricto o poder imperativo dependiente de la autoridad estatal, ya que de considerarse lo contrario, se restaría la autonomía con la que el legislador la dotó, al otorgarle facultades para organizarse internamente por lo que sus actos o facultades para normar su proceder, no deben considerarse como actos de autoridad, susceptibles de analizarse en un juicio constitucional de amparo".

En conclusión, la afectación de un acto de autoridad debe tener las características propias de unilateralidad, imperatividad y coercitividad, que en el presente supuesto la Universidad de México no tiene.

Ahora bien, en relación con la hipótesis que se plantea, o sea, el negar la expedición del título profesional, si puede reclamarse o no por medio del juicio constitucional a una autoridad responsable, se deben exponer las siguientes consideraciones:

El artículo 133 constitucional, al señalar que "la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...", consigna las bases sobre las que se sustenta nuestro estado de derecho, esto es, el régimen supremo al que estará sujeto el Estado no sólo para que se mantenga dentro de los límites del derecho impidiendo toda acción arbitraria y abusiva,

sino también para realizar la función de servicio a los valores fundamentales de la persona humana y del bien común como causa final de la sociedad.

Claro esta, que en ningún régimen de derecho positivo se puede actuar en forma arbitraria, sino que se deben respetar las normas jurídicas, en especial las de rango constitucional, ya que de lo contrario, se produciría la mayor afectación al orden jurídico constitucional al atentar contra el mismo órgano máximo encargado de salvo guardarlo, que es la Suprema Corte.

De lo anterior, se sigue que corresponde tanto al legislador ordinario como a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respetando las bases fundamentales de la Carta Magna, completar el orden jurídico realizando las adecuaciones correspondientes al momento histórico en que se viva.

Cabe señalar que en la actualidad para efectos del juicio de garantías se entiende por autoridad, no solamente a aquél órgano del Estado que de hecho o por derecho dispone de la fuerza pública, sino que también es aquél órgano de carácter público (incluso la Administración Pública Paraestatal) que puede de manera unilateral, crear, modificar o extinguir una situación jurídica particular, es decir, que ejerce facultades decisorias que implica la afectación de la esfera de los particulares; en este sentido, la caracterización actual de autoridad para efectos del amparo no atiende tanto a la disponibilidad directa de la fuerza pública, como a la posibilidad de imponer coactivamente a los particulares las determinaciones adoptadas unilateralmente por aquélla.

Ahora bien, en términos del artículo 33, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Universidad de México, se establece la obligación por parte del Rector y del Secretario General, para expedir y firmar los títulos profesionales, y ante la negativa de otorgarlos, previo cumplimiento de los requisitos exigidos en su Ley y sus diversos Reglamentos, se está ante un acto de autoridad ya que cumple con las características del mismo, es decir, es unilateral porque ejerce una facultad decisoria e implica una afectación a la esfera particular del peticionario, es imperativa, toda vez que se niega a expedir dicho título y coercible porque lo limita en su libertad de trabajo.

El carácter autónomo con que el legislador dotó a la Universidad Nacional de México, para darse sus propias leyes y organizarse de acuerdo a sus necesidades y finalidades que son la de formar profesionistas útiles a la sociedad, no implica que se transgredan las prerrogativas constitucionales, al negar la expedición del Título profesional a aquéllos alumnos que han complementado los requisitos exigidos por su Ley Orgánica.

Es igualmente procedente el juicio de amparo en contra de la Universidad de México, ante la negativa de otorgar título profesional a los extranjeros, en base a las siguientes consideraciones:

La Ley Orgánica de la Universidad, dentro de su contenido normativo no contempla en especial alguna regulación respecto a los profesionistas extranjeros, sin embargo en su artículo 30 del Reglamento General de Inscripciones, establece que dicha institución educativa discrecionalmente determinará el número de estudiantes extranjeros, que podrán inscribirse en su planteles,

y que los mismos deberán cumplir con todos los requisitos establecidos para los estudiantes nacionales.

Entonces, si los estudiantes extranjeros cumplen con los planes y programas que establece la Ley Orgánica de la Universidad, y no se les otorga o expide título profesional, nos encontramos ante un acto unilateral, imperativo y coercible, en consecuencia se traduce en acto de autoridad que vulnera garantías individuales.

Para que un profesionista extranjero pueda obtener su cédula profesional documento éste, que se otorga previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley reglamentaria de los artículos 4 y 5 constitucionales en materia de profesiones, y su Reglamento, es evidente que comprenden la existencia del título y su consiguiente registro en la Dirección General de Profesiones, y por ende la completa utilidad del documento para el fin en él consignado.

Es decir, si el profesionista que tiene la calidad de persona extranjera en nuestro país, ha cumplido con los requisitos, planes y programas que establece en su Ley Orgánica la Universidad Nacional Autónoma de México, es lógico que las autoridades de dicha Institución educativa, tienen la obligación de expedir, en términos del artículo 11 y 8 de la Ley de Profesiones, 5 constitucional, 34 fracción XIII, del Estatuto General de la Universidad, 19 del Reglamento General de Exámenes y 21 del Reglamento General de Estudios Técnicos Profesionales, estos últimos también de la ley universitaria; dicho título. En caso contrario y ante la negativa por parte de las autoridades universitarias -Rector, Secretario General de la Universidad y Director General de la Administración Escolar-, de otorgar el mencionado documento, violarían garantías individuales

establecidas en los artículos 1, 4, 5, 14 y 16 constitucionales y en consecuencia, sus actos, son actos de autoridad.

Ahora bien y consecuentemente, el Director General de Profesiones, tiene la obligación de registrar el título profesional que expidan las autoridades universitarias, y expedir la cédula profesional correspondiente con efectos de patente para el ejercicio profesional, así como para la identificación en todas sus actividades profesionales, independientemente de la nacionalidad del estudiante, por haber sido declarados inconstitucionales los artículos 15, 18 y 20 de la ley reglamentaria de los artículos 4 y 5 constitucionales, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al efecto dicha tesis establece:

PROFESIONISTAS EXTRANJEROS. INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 15, 18 Y 20 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 4 Y 5 DE LA CONSTITUCION FEDERAL, RELATIVA A LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO FEDERAL, DE 30 DE DICIEMBRE DE 1944.- "Los artículos 15, 18 y 20 de la ley reglamentaria de los artículos 4 y 5 constitucionales, son contrarios a los principios establecidos en la Ley Suprema, en virtud de que el citado artículo 15 establece una prohibición a los extranjeros para ejercer en el Distrito Federal las profesiones que reglamenta la ley, y sólo temporalmente se les puede autorizar para realizar ciertas actividades (artículo 18 y 20); por lo que se violan derechos fundamentales que en su favor establecen los artículos 1 y 33 de la Ley Suprema, ya que si los extranjeros tienen derecho a disfrutar de los derechos fundamentales establecidos en el Título I, Capítulo I, de la Constitución Federal, que se refiere a las garantías individuales, entre las que se encuentra (sic) el artículo 4, que establece que a ninguna persona podrá impedirsele que se dedique a la

profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito, resulta evidente que no puede impedirse a los propios extranjeros, en forma absoluta, el ejercicio de las profesiones, y si bien el segundo párrafo del mencionado precepto constitucional establece que la ley determinará en cada Estado cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo, esa reglamentación no puede implicar una prohibición terminante, como la consignada en el citado artículo 15, puesto que modalidad significa el establecimiento de requisitos, condiciones, y aún limitaciones para el ejercicio de una actividad, pero no puede llegarse al extremo de prohibirse la misma". (60)

Entonces es procedente el juicio constitucional en contra, tanto de la Dirección General de Profesiones, como de las autoridades universitarias, la primera, como ha quedado precisado con anterioridad, el negarse a registrar el título correspondiente y otorgar la cédula profesional, toda vez que la mencionada Dirección no tiene facultades para establecer la calidad migratoria de profesionistas extranjeros, la presente atribución corresponde a la Secretaría de Gobernación, de conformidad con lo que al respecto establece la Ley General de Población, en este sentido la Dirección General de Profesiones al ejercer las facultades y obligaciones que le otorga la ley de su materia, no debe condicionar la expedición de la cédula solicitada por un extranjero; en este sentido, la multicitada Dirección solamente esta obligada a notificar a la Secretaría de Gobernación respecto a los trámites que ante ella realizan los profesionistas extranjeros, para que en su caso dicha Secretaría les permita se estancia en el país con la autorización para el -

(60) Apéndice 1985. Vol. Tomo 1. número de tesis 96, pág. 186.

ejercicio de sus profesiones; y la segunda -autoridades universitarias-, como a quedado manifestado con anterioridad, es decir, la tramitación y pedimento de la cédula profesional con efectos de patente, presupone la existencia del título y si el mismo no a sido expedido por aquéllas autoridades que legalmente tienen la obligación de otorgarlo, previo cumplimiento de todas y cada una de las exigencias normativas impuestas por la correspondiente ley, es evidente que hay transgresión a garantías constitucionales y procede entonces, el juicio de amparo ante tal negativa.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La Universidad Nacional Autónoma de México, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, que tiene como finalidad desarrollar una actividad que es competencia del Estado, dicha finalidad es la impartición de la educación en términos del artículo 3, párrafo VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDA. El propósito de la Universidad Nacional Autónoma de México, como Institución, prevalece esencialmente en forjar y formar a profesionistas, investigadores, profesores y organizar planes y proyectos tendientes a solucionar problemas a nivel nacional, y sobre todo fomentar y ampliar la cultura.

TERCERA. La Universidad Nacional Autónoma de México, desde sus inicios, se ha desarrollado como centro de educación superior. Tuvo cuatro etapas referentes a la promulgación de sus respectivas leyes que son las de 1910, 1929, 1933 y 1944, siendo ésta última en donde se le da total autonomía, toda vez que siempre dependía de un órgano de control por parte del Gobierno Federal.

CUARTA. La autoridad para los efectos del juicio de amparo, no son sólo aquellas que dictan, promulgan, publican, ordenan,

ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el acto reclamado y que disponen de la fuerza pública, sino también aquéllos organismos de la administración pública descentralizada que emite, ejecutan o tratan de ejecutar actos en forma unilateral, imperativa y coercitiva, que viole o transgreda garantías individuales.

QUINTA. Los organismos públicos descentralizados, como excepción a la regla general, que tienen las características de autoridades responsables para los efectos del juicio de amparo, son el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, toda vez que tienen el carácter de organismos fiscales autónomos. Es decir, la ley les otorga el exigir el cumplimiento de la obligación de pagar aportes a las instituciones en mención.

SEXTA. El artículo 133 de la Carta Magna, desprende el principio de supremacía constitucional, según el cual una norma secundaria contraria a la Ley Suprema, no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico. No es que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, vaya en contra de la Constitución o sea inconstitucional, sino que sus autoridades ante la negativa de otorgar título profesional a aquélla persona que ha cumplido con los requisitos exigidos en la misma, viola prerrogativas constitucionales y, entonces no se está encuadrando a los lineamientos que la Constitución prevee.

SEPTIMA. Tanto la Ley Suprema como la Ley de Amparo, el juicio de garantías se rige como una defensa del particular contra actos de autoridades y por éstos se debe de entender el actuar de funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados -Universidad Nacional Autónoma de México- que impone unilateralmente obligaciones a los particulares, sea ésta, con motivo de funciones oficiales y con base en la ley, modifique

las obligaciones existentes o límite derechos, es decir, cuando se actúa con el imperio propio de las funciones de derecho público.

OCTAVA. La Dirección General de Profesiones de acuerdo a la ley que reglamenta su actividad, no estipula el que limite la expedición de la cédula profesional o registro del título correspondiente a profesionistas extranjeros, sino que de conocimiento a la Secretaría de Gobernación, organismo facultado para determinar la condición migratoria de tal profesionista, en virtud de que la Suprema Corte declaró inconstitucionales los artículos 15, 18 y 20 de su ley.

NOVENA. La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, no establece reglamentación especial respecto a los estudiantes extranjeros, estos deben cumplir con los requisitos exigidos a estudiantes nacionales, es decir, al cubrir las diferentes obligaciones estipuladas en su ley, se le debe otorgar el título, previa solicitud del mismo.

DECIMA. El pedimento de la cédula profesional, presupone el otorgamiento del correspondiente título; ante la negativa de conceder dicha cédula y registro del título, así como el otorgamiento de éste último, la Dirección General de Profesiones y la Universidad Nacional Autónoma de México respectivamente, violan garantías individuales y es procedente en consecuencia el juicio constitucional ante tales actos.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa, S.A. 3a. Edición. México, 1979.
2. Arilla Bas, Fernando. EL JUICIO DE AMPARO. Edit. Kratos. 3a Edición. México, 1989.
3. Arellano García, Carlos. EL JUICIO DE AMPARO. Edit. Porrúa, S.A. México, 1982.
4. Bazdresch, Luis. EL JUICIO DE AMPARO CURSO GENERAL. Edit. Trillas, 4a. Edición. México, 1986.
5. Briseño Ruíz, Alberto. DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO. Colección Textos Jurídicos Mexicanos. Edit. Harla. México, 1985.
6. Burgoa, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. Edit. Porrúa, S.A. 23a. Edición. México, 1986.
7. Burgoa, Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. Edit. Porrúa, S.A. 19a. Edición. México, 1985.
8. Burgoa, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Edit. Porrúa, S.A. 6a. Edición. México, 1985.
9. De Pina, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Edit. Porrúa, S.A. 11a. Edición. México, 1983.
10. Escriche. DICCIONARIO DE LEYES DE JURISPRUDENCIA. Tomo II. México, 1986.
11. Faya Viesca, Jacinto. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Edit. Porrúa, S.A. 2a. Edición. México, 1983.
12. Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa, S.A. 11a. Edición. México, 1966.
13. Góngora Pimentel, Genaro David. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO. Edit. Porrúa, S.A. 2a. Edición. México, 1989.
14. Gutierrez Alvis, Armando Faustino. DICCIONARIO DE DERECHO ROMANO.

15. González Cosío, Arturo. EL JUICIO DE AMPARO. Edit. Porrúa, S.A. 2a. Edición. México, 1985.
16. Hurtado Márquez, Eugenio. LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA. Comisión Técnica de Estudios Legislativos y Proyectos. México, 1976.
17. Hernández A. Octavio. CURSO DE AMPARO. Edit. Porrúa, S.A. 2a. Edición. México, 1983.
18. Larroyo, Francisco. HISTORIA DE LA EDUCACION EN MEXICO. Edit. Porrúa, S.A. México, 1987.
19. LAS NUEVAS BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL SISTEMA JUDICIAL MEXICANO. LA REFORMA JUDICIAL. 1986-1987. Edit. Porrúa, S.A. México, 1987.
20. LAROUSE. DICCIONARIO ENCICLOPEDICO.
21. OMERA. ENCICLOPEDIA JURIDICA.
22. Orozco Enríquez, José. REGIMEN DE LAS RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO EN LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS AUTONOMAS U.N.A.M.
23. Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa, S.A. 13a. Edición. México, 1977.
24. Suprema Corte de Justicia de la Nación. MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO. Edit. Themis. México, 1988.
25. Trueba Urbina, Alberto. NUEVO DERECHO DEL TRABAJO. Edit. Porrúa, S.A. México, 1980.
26. V. Castro, Juventino. GARANTIAS Y AMPARO. Edit. Porrúa, S.A. 5a. Edición. México, 1986.

LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1990.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Porrúa, S.A. 16a. Edición. México, 1986.
3. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985.
4. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Edit. Porrúa, S.A. 50a. Edición, México, 1989.

5. Ley de Amparo. Edit. Porrúa, S.A. 50a. Edición. México, 1989.
6. Ley del Seguro Social.
7. Código Federal de Procedimientos Civiles. Edit. Porrúa, S.A. 16a. Edición. México, 1986.
8. Código Civil para el Distrito Federal. Edit. Porrúa, S.A. -- 56a. Edición. México, 1988.
9. Código de Comercio. Edit. Porrúa, S.A. 46a. Edición. México, 1986.
10. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.