

0078 1390⁵

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO

**"LA AUTORIDAD RESPONSABLE
EN EL
JUICIO DE AMPARO"**

**TESIS QUE EN OPCION AL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO
PRESENTA EL LIC. VALDEMAR MARTINEZ GARZA**

DIRECTOR DE TESIS: DR. RAMON REYES VERA

MEXICO, D.F., ENERO DE 1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Vc /



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

INTRODUCCION

Es sin duda alguna el Juicio de Amparo un instrumento de defensa constitucional, cuyo arraigo en el pueblo mexicano tiene hondas raíces, pues a través de él, y mediante la garantía de legalidad establecida en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, es como el Poder Judicial de la Federación, puede examinar casi todos los actos de las autoridades del país, sean federales, estatales o municipales.

Esta capacidad del Poder Judicial de la Federación, para analizar la legalidad de los actos autoritarios no se despliega oficiosamente, sino que es menester que un particular, llamado quejoso o agraviado, encienda la flama de la querrella constitucional, en la que reclame un acto que considere violatorio de sus garantías individuales, mismo que

imputa a una autoridad, que bajo su óptica, es responsable de él.

Dicho en otras palabras, mientras una autoridad no afecte el "status jurídico" de un gobernado en contravención a sus derechos públicos subjetivos establecidos en la Ley Suprema, no debe iniciarse el procedimiento constitucional de amparo. Sin embargo, esto es un mero concepto ideal y utópico, pues la experiencia demuestra que gran cantidad de juicios de amparo son promovidos sin que exista un acto violatorio de las garantías individuales del quejoso, o que existiendo, no contraviene los mandatos del Pacto Federal.

Existe un trinomio que es imprescindible en el juicio constitucional: QUEJOSO---AUTORIDAD RESPONSABLE---ACTO RECLAMADO; y dado que es el primero quien puede iniciar el procedimiento, cuando la segunda le afecta mediante un acto, es que he decidido abordar en este trabajo el estudio de "La Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo", pues sin la actividad o inactividad de esta, el primero permanecerá pasivo al no resentir afectación.

El estudio que he realizado, tiene un enfoque eminentemente práctico, pero sin descuidar por ello, los aspectos doctrinales que de suyo son importantes, ni los antecedentes históricos que sirven de apoyo a las normas vigentes, y por supuesto, se incluyen también en forma abundante, los criterios de lo que he denominado la "doctrina

oficial", es decir, los sustentados en las ejecutorias y jurisprudencias de los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, en el primer capítulo denominado "Antecedentes Legislativos sobre la Autoridad Responsable", se toca el concepto estrictamente legal de lo que se entiende por "autoridad responsable" para efectos del juicio de amparo, desde sus orígenes en las Leyes de Amparo de 1861, 1869 y 1882, pasando por los Códigos de Procedimientos Federales de 1897 y Federal de Procedimientos Civiles de 1909, así como las Leyes de Amparo de 1919 y la vigente de 1936, hasta sus reformas del 5 de enero de 1988.

Igualmente se analizan en este primer capítulo, las etapas que hubieron de transcurrir para que se considerara a la autoridad responsable como parte en el juicio de amparo, pues a pesar de que como lo dije, es imprescindible en este procedimiento, no siempre se le consideró así; e incluso, en los albores cuando llegó a estimársele como parte, fue tíbiamente, sin distinguir entre ordenadoras y ejecutoras y con intervención sumamente limitada para estas últimas solamente; hasta que ya de manera abierta se le reconoció su verdadera importancia en la defensa del acto reclamado, sea como ordenadora o como ejecutora, con todas las facultades procesales de quien habrá de recibir los efectos de una sentencia de amparo.

En el capítulo segundo: "Conceptos Doctrinales sobre la Autoridad Responsable", se desarrolla previamente lo que se entiende doctrinalmente por autoridad, para posteriormente abordar el de su calificación como "responsable"; esto es, se analizan las opiniones de los tratadistas de la materia, tanto del siglo pasado como del actual, sobre los conceptos doctrinales de la autoridad responsable.

Por resultar de capital importancia, se dedicó en este capítulo, un apartado especial para el análisis del concepto de autoridad responsable establecido por la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, haciéndose las objeciones que estimé pertinentes.

También realicé el estudio crítico del concepto legal establecido en el artículo 11 de la Ley de Amparo en la manera en que se encuentra redactado en la actualidad hasta su reforma del 5 de enero de 1988, detallando sus imprecisiones, imperfecciones y confusiones a las que induce.

Por último, dado que todo trabajo de investigación en el que se hacen críticas, deben proponerse soluciones, también elaboro mi concepto de lo que ha de entenderse por acto reclamado y por autoridad responsable para los efectos del juicio constitucional, así como un proyecto de reforma al mencionado artículo 11 de la Ley de Amparo.

El capítulo tercero: "La Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo", contiene diversos planteamientos de porqué se califica como responsable a la autoridad en el procedimiento de garantías, visto a la luz de todos los ordenamientos normativos que han regido este juicio.

Es así como puede apreciarse a la autoridad responsable al menos en tres planos distintos: en un primer plano, como autora del acto reclamado, identificándola solamente para llamarla como demandada al juicio de garantías; en segundo término, como responsable de la violación de garantías en perjuicio del quejoso, una vez que fue proferido el fallo amparatorio; y, por último, como responsable en sus dos campos: público y privado; subdividido el primero, en un aspecto netamente constitucional para cumplir la sentencia protectora, y en otro, el derivado de su responsabilidad penal, en el supuesto de que el acto reclamado fuere constitutivo de delito.

También se analiza la problemática consistente en determinar cual es la posición jurídica de la autoridad responsable frente al agraviado, es decir, si verdaderamente es su contraparte en el juicio de garantías, conteniéndose el apoyo doctrinal de estos aspectos.

Navegando contra la corriente doctrinal imperante en la teoría general del proceso, en el sentido de considerar al demandado como sujeto pasivo de la acción, y en la teoría

del amparo, de estimar a la autoridad responsable como sujeto pasivo de la misma, hago la separación del sujeto pasivo por una parte en la "acción de amparo" y por otra en el "juicio de amparo", exponiendo mis razonamientos de por qué son distintos sujetos pasivos en uno y en otro caso.

Luego de estos aspectos meramente teóricos, en el capítulo tercero se entra de lleno a problemas de estricta técnica del juicio de amparo relacionados con la autoridad responsable, como por ejemplo, la determinación de aquellos órganos de estado, que a pesar de tener la calidad de autoridades, no lo son para efectos del juicio de garantías; el estudio del arbitraje y su reconocimiento constitucional, para poder explicar si los árbitros pueden ser considerados como autoridades responsables en el juicio de amparo, pasando para ello al estudio de los árbitros estatales y los árbitros privados, así como los criterios de la Corte en este aspecto; también se analiza el arbitraje como tribunal especial en una confrontación con los artículos 13 y 17 constitucionales.

Igualmente, se analizó a los organismos descentralizados como autoridades responsables en el juicio de amparo; a la autoridad responsable en el amparo contra leyes; las autoridades que deben ser llamadas a juicio tanto en el amparo directo como en el indirecto contra leyes, y los criterios de la Corte sobre el particular, concluyendo con mi personal opinión sobre ello.

Por último, se analiza el supuesto del Ministerio Público como autoridad responsable cuando se niega a ejercitar la acción penal, citándose los criterios de la Suprema Corte en ambos sentidos, esto es, cuando se pronunció sobre la procedencia del juicio de garantías y su posterior variación de criterio, terminando con mi posición respecto de la procedencia del juicio de amparo como único medio de control ante el inejercicio indebido de la acción penal.

Continuando con el enfoque práctico que caracteriza este trabajo, en el capítulo cuarto: "Responsabilidad de las Autoridades Responsables en el Juicio de Amparo", se hace un estudio detallado de la autoridad responsable en el tercer plano a que me referí ¹, es decir, la responsabilidad que le es inherente en sus dos aspectos: privado y público.

Desde el punto de vista privado, se analiza la responsabilidad civil que pudiera corresponderle a la autoridad responsable como autora del acto reclamado, con independencia de que el juicio de amparo sea sobreseído o no.

En el campo de la responsabilidad pública de la autoridad responsable, se abordó en el capítulo cuarto, únicamente el derivado de su responsabilidad penal, tanto en el supuesto de que el acto reclamado fuere constitutivo de delito, como por las diversas conductas desplegadas en el incidente de suspensión y en el juicio de amparo, y para ello

¹ Supra, Pág. V.

fue menester acudir a las diversas fuentes legislativas que históricamente regularon esta materia, esto es, se hizo el estudio de la responsabilidad penal de la autoridad responsable en todas las legislaciones de amparo.

Se efectuó la distinción entre la responsabilidad penal constitucional y la responsabilidad penal legal de la autoridad responsable, con la determinación de los "tipos" y penalidades respectivas, así como la dificultad, en algunos casos, de poder sancionar conductas por parte de las autoridades responsables, ante la ausencia de exactitud, que en la aplicación de la ley penal exige el párrafo tercero del artículo 14 del Pacto Federal.

Dentro de la responsabilidad penal constitucional de las autoridades responsables, se abordó con profundidad el caso de la aplicación de la fracción XVI, del artículo 107, de la Constitución, para los casos de repetición del acto reclamado y de elusión al cumplimiento de la sentencia amparatoria, así como el conflicto doctrinal sobre si la competencia para hacer la consignación al juez de Distrito radica en el Ministerio Público o en la Suprema Corte de Justicia, y el tratamiento que le han dado las diversas leyes a este respecto, con el apoyo de las opiniones emitidas por nuestro Máximo Tribunal en la República, incluyéndose un reciente caso resuelto el 22 de noviembre de 1990.

El capítulo quinto: "Facultades, Cargas Procesales y Obligaciones de las Autoridades Responsables en el Juicio de Amparo", contiene interesantes tópicos sobre la facultad de representación de las autoridades responsables en el juicio de amparo, la representación del Presidente de la República y la facultad de designar delegados en el juicio de amparo; así como las facultades, cargas procesales y obligaciones de las autoridades responsables en el juicio de amparo directo, en el amparo indirecto, en el incidente de suspensión del amparo indirecto, en la suspensión del amparo directo; así como las facultades, cargas procesales y obligaciones que les son inherentes tanto a las autoridades responsables, como a aquellas que tengan que intervenir tanto en el procedimiento de ejecución de la sentencia amparatoria, como en el auto de suspensión.

Al final de cada uno de los cinco capítulos que componen este trabajo de investigación, se presentan las conclusiones de ellos en forma individual. Por último, para facilitar el repaso temático de la obra general, se incluyen los índices onomásticos y por materia.

El camino en la investigación fue muy largo y arduo, y a pesar de la satisfacción que me produce el ver culminado mi esfuerzo en este trabajo, no puedo menos que admitir que aún hay muchas cosas por escribir sobre la autoridad responsable en el juicio de amparo, y por ello, me

siento en el deber de seguir investigando en este tema, con el compromiso de fructificarlo por escrito.

Cuando este trabajo llegue a las manos de quienes como yo, abrigamos la perenne esperanza y convicción de encontrar en el Juicio de Amparo el medio controlador de los actos abusivos de las autoridades, espero hallen en él, un punto de apoyo para la defensa legítima de los intereses de aquellos que han sido víctimas de las arbitrariedades estatales.

México, D.F., diciembre de 1992

VALDEMAR MARTINEZ GARZA

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS SOBRE LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO

SUMARIO: I.- Ley de Amparo de 1861. II.- Ley de Amparo de 1869. III.- Ley de Amparo de 1882. IV.- Código de Procedimientos Federales de 1897. V.- Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909. VI.- Ley de Amparo de 1919. VII.- Ley de Amparo de 1936. VIII.- Reformas del 5 de enero de 1988, sobre el concepto legal de autoridad responsable.

I.- Ley de Amparo de 1861.

Esta primera Ley de Amparo, contiene fundamentalmente la expresión del diputado Manuel Dublán, cuyo proyecto original de 34 artículos divididos en cuatro secciones, se redujo a 33, debido a las diversas

modificaciones hechas por el ejecutivo a cargo del Presidente Benito Juárez, habiéndose aprobado el proyecto en lo substancial el 26 de noviembre de 1861, y promulgada el 30 de noviembre de 1861, con el nombre de "LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACION, QUE EXIGE EL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION FEDERAL, PARA LOS JUICIOS DE QUE HABLA EL ARTICULO 101 DE LA MISMA".

En esta legislación únicamente se reconoció la calidad de partes en el juicio de amparo al promotor fiscal, al quejoso y a la autoridad responsable "para el sólo efecto de oírlos", según lo estatuyó el artículo 7º, y ninguna intervención tuvo el tercero interesado, o tercero perjudicado como lo llama la ley vigente.

Sobre este particular, Arturo González Cosío (1), sostiene que el artículo 17 de la primera ley de amparo de 1861, permitía solamente a las autoridades responsables la presentación de pruebas, y agrega que las razones para no darles el carácter de parte a la autoridad responsable, consistieron en lo peligroso de que con poder de mando, la autoridad podría entorpecer el cumplimiento de la justicia. En el mismo sentido de que la ley de 1861, no consideraba como parte a la autoridad responsable, se inclinan, Alfonso Noriega (2) y Octavio Hernández (3).

(1) El Juicio de Amparo. Segunda edición actualizada. Porrúa. México, 1986. Pág. 73.

(2) Lecciones de Amparo. Primera edición. Porrúa. México, 1975. Pág. 319.

(3) Curso de Amparo. Segunda Edición. Porrúa. México, 1983. Pág. 163.

Me permito discrepar de tales tratadistas, y en particular de González Cosío, porque ninguna relación tiene el artículo 17 de la Ley de Amparo de 1861, sobre la calidad de parte formal o no de la autoridad responsable en el Juicio de Amparo, y al efecto es terminante el artículo 7° de la ley, en lo que concierne a la intervención de la autoridad responsable, pues únicamente era llamada "para el sólo efecto de oír", lo que me induce a pensar que le estaba vedado el ofrecer pruebas o interponer los recursos de apelación o súplica (4).

A efecto de apoyar lo expuesto, transcribiré en lo conducente el artículo 7°:

"Si el juez manda abrir el juicio, lo sustanciará inmediatamente con un traslado por cada parte, entendiéndose por tales, el promotor fiscal, el quejoso y la autoridad responsable, para el solo efecto de oír..."

No contiene esta ley, un precepto en el que se determine con claridad lo que se entiende por autoridad responsable; sin embargo, puedo asegurar que de la interpretación sistemática de los artículos 1°, 2°, 3°, 20, 21, 27 y 28 de la propia ley, se deduce la procedencia del

(4) No existía el recurso de revisión en la Ley de Amparo de 1861. Conforme al artículo 16, procedía el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia dictada por el juez de Distrito que concedía la protección federal: "Art. 16. La sentencia que manda amparar y proteger solo es apelable en el efecto devolutivo, y se ejecutará sin perjuicio del recurso interpuesto." Respecto de la de segunda instancia proferida por el Magistrado de Circuito, conforme al artículo 18 era procedente la súplica si revocaba o modificaba la de primer grado: "Art. 18. Si la sentencia de vista fuere conforme con la de primera instancia, causará ejecutoria; pero si la revoca o modifica, será duplicable siempre que dentro de cinco días se interponga el recurso."

amparo contra autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales, e incluso, se contempla ya el amparo por invasión de soberanías.

Así por ejemplo, el juicio de garantías enderezado contra actos del Congreso de la Unión se contemplaba en el artículo 1°:

Art. 1°. Los tribunales federales son exclusivamente (sic) competentes, siempre que se trate de rebatir las leyes de la Unión, ó de invocarlas para defender algún derecho en los términos de esta ley.

El amparo en general por violación de garantías, se consignaba en el artículo 2°:

Art. 2°. Todo habitante de la República que en su persona ó intereses crea violadas las garantías que le otorgan la Constitución ó sus leyes orgánicas tiene derecho de ocurrir á la justicia federal, en la forma que le prescribe esta ley, solicitando amparo y protección.

El juicio constitucional en el que se reclamaren providencias judiciales, se contenía en el artículo 3°:

Art. 3°. El ocurso se hará ante el juez de distrito del Estado en que resida la autoridad que motiva la queja; y si el que la motivare fuera dicho juez, ante su respectivo suplente. En el ocurso se espresará (sic) detalladamente el hecho, y fijándose cuál es la garantía violada.

El amparo por invasión se soberanías estaba regulado en los artículos 20, 21, 27 y 28:

Art. 20. Las leyes o actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados pueden reclamarse por cualquiera habitante de la República; pero la reclamación se hará en los términos que prescribe esta ley, y no surtirá otro efecto que amparar al individuo en el caso especial sobre que versare su queja. (5)

Art. 21. Cualquiera pues que fuese compelido á ejecutar algún acto ó al cumplimiento de alguna obligación procedente de leyes ó actos de la autoridad federal, que en su concepto invadan ó restrinjan la independencia del Estado, puede ocurrir en defensa de su derecho al juez de Distrito de su demarcación.

Art. 27. Cualquiera habitante de la República puede oponerse á las leyes ó actos de las autoridades de los Estados que invadan las atribuciones de los poderes de la Unión; pero su oposición deberá formularse en los términos que dispone esta ley, y no surtirá otro efecto que el señalado en el artículo 20. (6)

Art. 28. Todo el que se considere que no debe cumplir cualquiera ley, ó sujetarse á un acto de las autoridades de los Estados, porque obran en materias que no son de su incumbencia, podrá ocurrir al juez de distrito respectivo, esponiéndole (sic) por escrito los motivos de su pretensión.

(5) En el supuesto de vulneración o restricción a la soberanía de los Estados, conforme al artículo 25 procedía la apelación respecto de las sentencias de primer grado: "Art. 25. En uno u otro sentido, la sentencia es apelable en ambos efectos, interponiéndose el recurso dentro de cinco días." Sobre las de segunda instancia cabía la Súplica: "Art. 26. Hecha la calificación del grado, se observará para las instancias ulteriores las prevenciones de los artículos 17, 18 y 19 de esta ley."

(6) En los supuestos de invasión a la jurisdicción federal por las autoridades de los Estados, las sentencias que se dictaren, eran apelables en primera instancia y suplicables las de segunda: "Art. 30. Para la apelación y súplica de estas sentencias se observarán los artículos 17, 18, 19 y 25 de esta ley."

Como se ve de los numerales transcritos, se contienen los conceptos o causas que sirvieron para fundamentar la procedencia del amparo conforme a la ley de 1861, siendo estos: a).- Rebatir las leyes de la Unión, o invocarlas (Art. 1º); b).- Violación de garantías (Art. 2º); c).- Leyes o actos que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados (Art. 20); d).- Leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan las atribuciones de los poderes de la Unión (Art. 27).

En todos los casos que daban lugar al amparo, fuere por violación de garantías o por invasión de soberanías, había lugar a la suspensión de los actos reclamados conforme a los artículos 4º, 23 y 29 de la ley (7).

Algo que llama la atención de esta ley, es que no contiene prevención alguna sobre el plazo para promover el amparo, lo que me induce a pensar que podía enderezarse en cualquier tiempo.

II.- Ley de Amparo de 1869.

(7) Art. 4º El juez de Distrito correrá traslado por tres días "a lo mas" al promotor fiscal, y con su audiencia declarará, dentro de tercero día, si debe ó no abrirse el juicio conforme al art. 101 de la Constitución; excepto (Sic) el caso en que sea de urgencia notoria la suspensión del acto ó providencia que motiva la queja, pues entonces lo declarará desde luego bajo su responsabilidad.- Art. 23. El juez, en vista de esta representación, procederá conforme á los artículos desde el 4º hasta el 10º inclusive de esta ley.- Art. 29. El juez procederá según los artículos desde el 4º hasta el 10º citados; y en su caso fallará, bien declarando al individuo libre de sujetarse á la ley o acto de que se queja, ó bien que está en el deber de acatarlos.

Nuevamente bajo la presidencia de Benito Juárez, se expidió una Ley de Amparo, y el nombre con el que se publicó, fue el de "LEY ORGANICA DE LOS ARTICULOS 101 Y 102 DE LA CONSTITUCION"; y de conformidad con el artículo 31 de este ordenamiento normativo, se derogó la "... Ley del 30 de noviembre de 1861, sobre juicios de amparo." (Sic).

La Ley de Amparo de 1869 no estableció el concepto legal de lo que había de entenderse por autoridad responsable, ni distinguió entre ordenadoras y ejecutoras, pero del espíritu que informa a los artículos 3° y 9°, se desprende que solo se consideraba como responsable a las autoridades ejecutoras, y particularmente a las de orden administrativo, pues se consignaba en tales dispositivos lo siguiente:

3°. Es juez de primera instancia el de distrito de la demarcación en que se ejecute o trate de ejecutarse la ley o acto que motivare el recurso de amparo...

9°. Resuelto el punto sobre suspensión inmediata del acto reclamado, o desde luego si el actor no lo hubiere promovido, el juez pedirá informe con justificación, por el término de tres días, a la autoridad que inmediatamente ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado, sobre el ocursu del actor, que se le pasará en copia. Dicha autoridad no es parte en estos recursos, y sólo tiene derecho de informar con justificación sobre los hechos y las cuestiones de ley que se versaren...

Si bien no se distinguió entre autoridades responsables ordenadoras y ejecutoras, solo se reglamentó lo relativo a la conducta reclamada a la autoridad ejecutora, pues ninguno de los 31 artículos de la ley refirió en modo alguno los actos provenientes de las simples órdenes; y además sí tuvo expresa prevención en su artículo 8° en el sentido de que: "No es admisible el recurso en negocios judiciales", teniendo en consecuencia, una indebida limitación al contenido de la fracción I, del artículo 1° de la ley, pues aquí se establecía que:

1°. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de cualquier autoridad, que viole las garantías individuales;

En otras palabras, si tanto la fracción I del artículo 101 de la Constitución de 1857 (8), como la fracción I del artículo 1°, de la Ley de Amparo de 1869, conceptuaron la procedencia del juicio de amparo contra actos de "cualquier autoridad", la propia ley reglamentaria, en su artículo 8°, yendo más allá del precepto constitucional reglamentado, excluyó de la admisión del amparo en negocios judiciales, lo que considero anticonstitucional, y además en

(8) El artículo 101 de la Constitución de 1857, era del tenor siguiente: "Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes ó actos de cualquier autoridad, que violen las garantías individuales; II. Por leyes ó actos de la autoridad federal, que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados; III. Por leyes ó actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal."

lo que a éste aspecto se refiere, constituyó un retroceso de la institución.

En síntesis, ante la ausencia de un concepto legal de autoridad responsable, puedo derivar que por tal, sólo podía tenerse a las autoridades ejecutoras de carácter administrativo, ya fuere en ejecución de sus propios actos o en ejecución de leyes, pues el poder legislativo, al carecer de atribuciones para ejecutar sus propias normas, no podía tener el carácter de autoridad responsable; además, en términos del artículo 8º, el amparo no era admisible en asuntos judiciales, sea de la naturaleza que fueren, y por tanto, si se trataba de la aplicación de leyes en estos procedimientos, no podían combatirse. Y por último, resulta que por mandato terminante del artículo 9º, la autoridad responsable ejecutora, no era parte en el amparo (9), y la ordenadora ni siquiera se contemplaba.

Considero pertinente anotar que, al igual que en la Legislación de 1861, en la Ley de 1869, también se regulaba la suspensión del acto reclamado, apareciendo ya desde entonces los conceptos de suspensión provisional, la suspensión previo informe de la autoridad responsable y la suspensión urgente o sin informe, así como la ejecución de la medida suspensiva (10).

(9) Vid. Supra Pág. 8.

(10) Art. 3º Es juez de primera instancia el de la demarcación en que se ejecute ó trate de ejecutarse la ley ó acto que motivare el recurso de amparo. El juez puede suspender provisionalmente el acto

III.- Ley de Amparo de 1882.

Siendo Presidente de la República Manuel González, se expidió un nuevo ordenamiento regulador del amparo que se le publicó bajo el nombre de "LEY ORGANICA DE LOS ARTICULOS 101 Y 102 DE LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857".

Compuesta de 83 artículos, contenidos en diez capítulos, reguló de una manera más detallada el procedimiento constitucional de amparo.

Así, la estructura se conformó de la siguiente manera: Capítulo I: "De la naturaleza del amparo y de la competencia de los jueces que conocen de él"; Capítulo II: "De la demanda de amparo"; Capítulo III: "De la suspensión del acto reclamado"; Capítulo IV: "De las excusas, recusaciones o impedimentos"; Capítulo V: "De la sustanciación del recurso"; Capítulo VI: "Del sobreseimiento"; Capítulo VII: "De las sentencias de la

emanado de la ley ó de la autoridad que hubiese sido reclamado.- Art. 5° Cuando el actor pidiere que se suspenda desde luego la ejecución de la ley ó el acto que lo agravia, el juez, previo informe de la autoridad ejecutora del acto reclamado, que rendirá dentro de veinticuatro horas, correrá traslado sobre este punto al promotor fiscal, que tiene obligación de evacuarlo dentro de igual término. Si hubiere urgencia notoria, el juez resolverá sobre dicha suspensión á la mayor brevedad posible, y con solo el escrito del actor. Art. 6° Podrá dictar la suspensión del acto reclamado, siempre que esté comprendido en alguno de los casos de que se habla el art. 1° de esta ley. Su resolución sobre este punto no admite más recurso que el de responsabilidad.- Art 7° Si notificada la suspensión del acto reclamado á la autoridad que inmediatamente esté encargada de ejecutarlo, no se contuviere esta en su ejecución, se procederá como lo determinan los artículos 19, 20, 21 y 22, para el caso de no cumplirse la sentencia definitiva.

Suprema Corte"; Capítulo IX: "Disposiciones generales"; Capítulo X: "De la responsabilidad en los juicios de amparo".

No obstante la mayor técnica con que se reglamentó el procedimiento de amparo, no se hizo referencia alguna al concepto de "autoridad responsable", es decir, qué se entiende por tal para los efectos del juicio en cuestión.

Superando a la ley de 1869, que derogó, se permitió nuevamente el amparo en negocios judiciales, tal y como lo hacía la ley de 1861, pero por otra parte, vedaba la procedencia del juicio contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o contra actos en los propios juicios de amparo, tal y como se desprende del artículo 6° de la ley de 1882 que transcribo a continuación:

Art. 6°. El amparo procede también, en su caso, contra los jueces federales, y entonces se interpondrá ante el juez suplente, si se reclamasen los actos del propietario, ó ante éste ó los suplentes por su orden (Sic), si la violación se imputa al Magistrado de circuito. En ningún caso se admitirá este recurso en los juicios de amparo, ni contra los actos de la Suprema Corte, ya sea funcionando en Tribunal pleno, ó en Salas.

Es clara la procedencia del amparo en negocios judiciales, sea contra jueces o magistrados; y a pesar de que como ya lo dije, esta ley no señaló el concepto de autoridad responsable, sí podemos derivar quién no podía serlo, bastando para ello examinar la parte final del artículo 6°,

en que se señala una clara de improcedencia contra actos en los mismos juicios de amparo, y contra actos de la Suprema Corte. En otras palabras, no podían tener el carácter de autoridad responsable los órganos de control constitucional, ni tampoco la Corte, sea que actuara en Pleno o en Salas.

No reconoció la ley de 1882, el carácter de parte a la autoridad responsable (Art. 27), aunque sí le permitió el derecho a ofrecer pruebas y formular alegatos. Tampoco hizo distingo alguno entre autoridades ordenadoras y ejecutoras; sin embargo, del contenido de los artículos 11 y 27, se desprende que el deber de rendir los informes correspondientes recayó únicamente en las autoridades ejecutoras, tal y como lo preveían en este aspecto los artículos 3° y 9° de la ley de 1869 (11).

Me permitiré ahora transcribir el contenido de los artículos 11 y 27 a que hice referencia:

Art. 11. El juez puede suspender provisionalmente el acto emanado de la ley ó de la autoridad que hubiese sido reclamado. Cuando el quejoso pida la suspensión, el juez, previo el informe de la autoridad ejecutora que rendirá dentro de veinticuatro horas, correrá traslado sobre este punto al promotor fiscal, quien tiene obligación de evacuarlo en igual término. En casos urgentísimos, aun sin necesidad de estos trámites, el juez puede suspender de plano el acto reclamado, siempre que sea procedente la suspensión conforme a esta ley.

(11) Víd. Supra Pág. 8.

Art. 27. Resuelto el punto sobre la suspensión del acto reclamado, ó desde antes, si el actor no lo hubiere promovido, el juez pedirá informe con justificación, por el término de tres días, á la autoridad que inmediatamente ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado, sobre el ocursó del actor, que se le pasará en copia. Esta autoridad no es parte en estos recursos; pero se le recibirán las pruebas y alegatos que dentro de los términos respectivos quiera presentar para justificar sus procedimientos. Aquél término se ampliará por un día más por cada diez leguas de camino de ida y vuelta, cuando la autoridad y el juez no residan en el mismo lugar.

Como se ve, tenemos ya con nítida claridad los conceptos de "previo informe" para efectos de la suspensión provisional, que debía rendir la responsable ejecutora en 24 horas; el de "informe con justificación" rendido en tres días, igualmente por la autoridad ejecutora; y, la "suspensión de plano" en casos urgentísimos, sin necesidad de informe previo.

IV.- Código de Procedimientos Federales de 1897.

Ya hemos visto que el amparo se reglamentó en tres leyes distintas, siendo las de 1861, 1869 y 1882; sin embargo, en el mes de octubre de 1897, al expedirse el Código de Procedimientos Federales, durante el mandato presidencial de Porfirio Díaz, se incluyó en el Título II, el capítulo VI, dedicado al procedimiento del juicio de amparo, comprendido de los artículos 745 al 849, es decir, no se le consideró un juicio autónomo de orden constitucional, sino que, se le catalogó como otro juicio de naturaleza federal, lo que desde

luego fue indebido, porque si bien es cierto que el artículo 102 de la Constitución de 1857, expresaba que: "Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley"; no es menos cierto que esa ley a la que se refirió el artículo 102, no podía ser el Código de Procedimientos Federales, sino otra diversa que tiene la jerarquía de reglamentaria de un precepto constitucional.

No obstante la falta de técnica a que hice referencia, es de reconocerse una mayor amplitud de regulación del juicio constitucional, dado que en una parte introductoria y diez secciones se reglamentó como sigue: Del juicio de amparo; Sección I: De la competencia; Sección II: de los impedimentos; Sección III: de los casos de improcedencia; Sección IV: De la demanda de amparo; Sección V: De la suspensión del acto reclamado; Sección VI: De la sustanciación del juicio; Sección VII: Del sobreseimiento; Sección VIII: De las sentencias y demás resoluciones de la Corte; Sección IX: De la ejecución de las sentencias; y, Sección X: De la responsabilidad en los juicios de amparo.

Al igual que en las legislaciones de 1869 y 1882, que con antelación habían regulado el amparo, el artículo 752 del Código de Procedimientos Federales de 1897, no reconoció la calidad de parte a la autoridad responsable, aunque sí le

permitió ofrecer pruebas y alegar. Dicho numeral es del tenor siguiente:

Art. 753. En los juicios de amparo serán considerados como parte el agraviado y el promotor fiscal.

La autoridad responsable podrá rendir pruebas y producir alegatos en el juicio de amparo, dentro de los términos respectivos.

Igual derecho tendrá la parte contraria del agraviado en el negocio judicial del orden civil, si el amparo se pidiera contra alguna resolución dictada en el mismo negocio.

A pesar de que esta legislación, al igual que las anteriores de 1869 y 1882, emplearon la terminología "autoridad responsable", no fue señalada su conceptualización para efectos del juicio de amparo, y no se le reconoció tampoco la calidad de parte, con las facultades propiamente dichas de quien tiene gran importancia en la relación procesal de este juicio constitucional.

V.- Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909.

Fue en el año de 1909, al entrar en vigor el Código Federal de Procedimientos Civiles, en que por vez primera se consignó lo que se entiende legalmente por "autoridad responsable" para los efectos del juicio constitucional, y

también se hizo referencia a la autoridad responsable, en su calidad de ordenadora y ejecutora.

Expedido este ordenamiento el 26 de diciembre de 1908, por el Presidente Porfirio Díaz, entró en vigor hasta el 5 de febrero de 1909, conforme al artículo 1º transitorio.

En el Título II de este Código, denominado "De los juicios", se incluyó el capítulo VI, que dividido en trece secciones, reglamentó el juicio de amparo como sigue: Sección I: Sobre el juicio de amparo; Sección II: De la competencia; Sección III: De los impedimentos; Sección IV: De los casos de improcedencia; Sección V: De la demanda de amparo; Sección VI: De la suspensión del acto reclamado; Sección VII: De la substanciación del juicio; Sección VIII: Del sobreseimiento; Sección IX: De las sentencias y demás resoluciones de la Corte; Sección X: Del amparo contra actos judiciales del orden civil; Sección XI: De la ejecución de las sentencias; Sección XII: De la jurisprudencia de la Suprema Corte; Sección XIII: De la responsabilidad en los juicios de amparo.

Según la opinión de Arturo González Cosío (12), es hasta este código de 1908, en que se reconoció la calidad de parte a la autoridad responsable en el artículo 670; empero, me permitiré discrepar en este aspecto, pues el artículo 7º de la Ley de Amparo de 1861, ya le había reconocido esa

(12) Op. Cit. Pág. 74.

calidad, aun y cuando únicamente fuese "para el sólo efecto de oírlo", como se aprecia de este último dispositivo:

"Si el juez manda abrir el juicio, lo sustanciará inmediatamente con un traslado por cada parte, entendiéndose por tales, el promotor fiscal, el quejoso y la autoridad responsable, para el solo efecto de oírlo..."

Es en la sección I, "Sobre el Juicio de Amparo", donde aparece el artículo 670, en que se reconoce como parte en los juicios de garantías, a la autoridad responsable; y en el artículo 671, se expresa por primera ocasión, lo que se entiende legalmente por "autoridad responsable" para los efectos del juicio de amparo, con la inclusión distintiva de la autoridad ordenadora y ejecutora, permitiéndome transcribir dichos numerales:

Art. 670. En los juicios de amparo serán considerados como partes el agraviado, la autoridad responsable y el agente del Ministerio Público.

Art. 671. Es autoridad responsable la que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado; pero si este consistiere en una resolución judicial ó administrativa, se tendrá también como responsable a la autoridad que lo haya dictado.

Resulta clara la distinción entre la autoridad responsable ejecutora que se indica en la primera parte del artículo 671, y la autoridad responsable ordenadora que se menciona en la segunda parte del mismo precepto; sin embargo, de ello no es posible derivar el carácter que como autoridad responsable pudieran tener los órganos del estado encargados

de la creación de las leyes, ya que no encuadran en ninguno de los supuestos normativos.

En efecto, por razón de sus funciones, el poder legislativo no tiene la calidad de ejecutor de la ley; y aun suponiendo a ésta como una orden escrita (dictado), no tiene la calidad de resolución judicial o administrativa; y por ende, en el artículo 671, no es posible incluir como autoridad responsable a dicho órgano.

Por otra parte, resulta una contradicción entre el artículo 703, contenido en la Sección V: De la demanda de amparo, y el 671, pues que, se hace una innecesaria referencia a que la demanda se enderece contra la autoridad ejecutora, y sólo en el caso excepcional del diverso numeral 668, relativo a la pena de muerte, ataques a la libertad, destierro, o algún otro de los ennumerados en el artículo 22 de la Constitución Federal, deberá promoverse contra la autoridad ordenadora.

A efecto de que pueda ser apreciada esta contradicción, transcribiré tales preceptos:

Art. 671. Es autoridad responsable la que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado; pero si este consistiere en una resolución judicial o administrativa, se tendrá también como responsable a la autoridad que lo haya dictado.

Art. 703. La demanda de amparo debe entablarse precisamente contra la autoridad que

haya ejecutado, ejecute o trate de ejecutar el acto que se reclama, ó contra la autoridad que lo haya ordenado en los casos del artículo 668.

Art. 668. Cuando se trate de la pena de muerte, de ataques a la libertad individual, destierro ó algún otro acto de los ennumerados en el artículo 22 de la Constitución Federal y el individuo a quien perjudique el acto esté imposibilitado para promover, podrá hacerlo otro en su nombre; pero el juez mandará que la persona por quien se promueva el juicio, ratifique la demanda inmediatamente después de dictar el auto de suspensión. Si no se hace esta ratificación, se sobreseerá en el juicio por causa de improcedencia, salvo el caso previsto en el artículo siguiente.

Si conforme al concepto de autoridad responsable citado en el artículo 671, lo es quien dictó el acto cuando se trate de una resolución judicial o administrativa, indebidamente se limitó en el artículo 703, a entablar la demanda "precisamente" (Sic) contra la autoridad que lo haya ejecutado, ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado, o contra la autoridad ordenadora en los supuestos del numeral 668.

De la lectura del artículo 703, se desprende sin lugar a dudas, que no está comprendida la autoridad que dictó el acto cuando se trate de una resolución judicial o administrativa; empero, si se hiciere una interpretación muy sutil de la diferenciación entre dictados y órdenes, estimo se podrá entender el porqué de esta distinción.

En efecto, un dictado de la autoridad contiene una orden, más no a la inversa. En otras palabras, el dictado es

la orden de la autoridad que se hace por escrito, en tanto que la orden como tal, no es escrita, pues si lo fuere, en ese momento estaríamos en presencia de un dictado.

Para una mejor ilustración sobre lo dicho, me permitiré transcribir la definición de lo que se entiende por "dictado" en el léxico común (13):

DICTADO: *Acción de dictar; un dictado ortográfico, escribir al dictado.*

DICTAR: *(Latín: dictare). Decir algo para que otro vaya escribiéndolo; pronunciar un fallo o sentencia.*

En el mismo sentido, la Real Academia Española (14) sobre las palabras aludidas se expresa de la siguiente forma:

DICTADO: *Acción de dictar para que otro escriba.*

DICTAR: *(Del latín dictare) tr. Decir uno algo con las pausas necesarias o convenientes para que otro lo vaya escribiendo. 2. Tratándose de leyes, fallos, preceptos, etc., darlos, expedirlos, pronunciarlos.*

Así las cosas, estimo que la contradicción señalada pudiera considerarse sólo en apariencia, pues que, si bien es cierto que el artículo 671 comprende a la autoridad que haya dictado la resolución judicial o administrativa, por razón propia de tales actos, éstos siempre son por escrito; en

(13) Diccionario Larousse. México, 1978.

(14) Diccionario de la Lengua Española. Décimo novena Edición. Madrid, 1970.

tanto que el diverso numeral 703, se refiere a la autoridad que haya ordenado el acto, es decir, a las conductas desplegadas verbalmente por las autoridades, en agravio de los titulares de garantías individuales, pues no se ocurriría pensar que una autoridad, por ejemplo, "dictara" una orden escrita para afectar a alguien en contravención abierta a la prohibición del artículo 22 constitucional de 1857, como pudieran ser los azotes, palos, marcas, etc.

En este orden de ideas, creo que se puede compaginar perfectamente bien la diferenciación entre autoridades ejecutoras, ordenadoras, y las autoridades que efectuando órdenes por escrito, a través de resoluciones judiciales o administrativas constituyen los dictados de la autoridad.

VI.- Ley de Amparo de 1919.

El nombre con el que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, fue como "LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 Y 104 DE LA CONSTITUCION FEDERAL", siendo Presidente de la República Venustiano Carranza.

Por haber sido la ley más extensa hasta ese entonces, se publicó en los Diarios Oficiales de los días 22, 23, 24 y 27 de octubre de 1919, habiendo iniciado su vigencia desde el último de los días indicados, conforme a su artículo

1º transitorio, pues señalaba que "comenzará a regir el día de su publicación".

En mi concepto dicho nombre resultó impropio e insuficiente para los fines requeridos, pues no se reglamentó íntegro el artículo 104 del Pacto Federal, además de que ya para entonces existía el artículo 107 constitucional, que consagró el amparo y sus bases fundamentales. Empero, como el artículo 104, fracción I, de la Ley Suprema hacía referencia al recurso de súplica tramitado ante la Suprema Corte, aludiendo a que sería la ley la que regularía ese trámite, fue por lo que tal medio de impugnación se reglamentó en el Título Segundo, capítulo I, de esta legislación, y de ahí la denominación con la que se publicó.

El texto literal del artículo 104, fracción I, que en aquella época se encontraba en vigor es el siguiente:

Art. 104. Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras, cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia podrá suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose,

introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la ley.

Consecuente con el dispositivo constitucional, el artículo 131 de la legislación de 1919, señalaba lo siguiente:

Art. 131. Las sentencias definitivas dictadas en segunda instancia por los tribunales federales, o por los tribunales de los Estados, del Distrito Federal y Territorios, con motivo de las controversias que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados celebrados con las potencias extranjeras, podrán combatirse ante la Suprema Corte por medio del recurso de amparo, cuando se reúnan los requisitos que al efecto exige el título primero de la presente ley, o por el de súplica, en los términos que establece este capítulo. El uso de uno de dichos medios excluye el otro.

Si bien el nombre de la ley como reglamentaria de los artículos 103 y 104 del Pacto Federal fue inadecuado, como lo dije, resultó también insuficiente, pues debió en todo caso incluirse el 107 que también reguló.

En otras palabras, hubiese sido mejor haberla designado como "LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCION FEDERAL"; aunque desde luego, y por razón de la materia específica que hubo de detallarse normativamente, como lo fue el juicio de amparo, resultó impropio haber incluido a la súplica que en ese entonces tenía vigencia constitucional; esto es, no estuvo acertado el

legislador al regular dos instituciones distintas en un mismo cuerpo legal.

El recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue suprimido por reforma constitucional de 10 de enero de 1934, pues verdaderamente resultaba un contrasentido mantener esta institución aparejada al juicio de amparo, que ya para entonces tenía más de 60 años arraigado en el pueblo y la cultura jurídica de México.

¿Qué objeto tenía la creación del recurso? Si ya la Constitución que se expedía conformaba el artículo 14 constitucional en forma tal que ratificaba el amparo contra la inexacta aplicación de la ley en las sentencias definitivas civiles y penales. ¿Qué importaba (fuera del problema de la jurisdicción concurrente), que la Suprema Corte conociera de impugnaciones contra dichas sentencias por medio del amparo o bien del recurso de súplica, cuando se seguía el mismo procedimiento y se llegaba a la misma conclusión? (15).

El fracaso del recurso de súplica es natural. Si equivale al juicio de amparo ¿Por qué exponerse utilizando lo nuevo y, por tal, sujeto a interpretaciones restrictivas? Si se da a elegir, el elector no duda: el Juicio de Amparo ya tiene tradición, y se le conoce en todas sus consecuencias; no vale la pena arriesgar los derechos controvertidos en un recurso desconocido que ninguna ventaja ofrece (16).

(15) Juventino V. Castro. *Hacia el Amparo Evolucionado*. Tercera edición. Porrúa. México, 1986. Pág. 112.

(16) Juventino V. Castro. *Op. Cit.* Pág. 113.

Incluso en la exposición de motivos de la Ley de Amparo de 1936, se criticó el nombre de la ley de 1919, en los siguientes términos:

Ahora bien, por lo que se refiere a los defectos de segunda clase, cabe advertir que hasta la designación de Ley Orgánica de los Artículos 103 y 104 Constitucionales, es absolutamente defectuosa, pues el segundo de los artículos que pretende reglamentar la Ley en vigor en nada tiene relación con las disposiciones que en ella constan, pues estas no se ocupan de las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento o aplicación de leyes federales o tratados internacionales, ni las que versan sobre derecho marítimo, ni de aquellas en que la federación fuese parte, ni ninguna de las materias tratadas en el artículo 104 de la Constitución. Por eso se adoptó por la Ley proyectada la designación de Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, que conviene más a esta legislación que se ocupa de reglamentar el juicio de amparo cuyas reglas están contenidas en las disposiciones constitucionales mencionadas (17).

La Ley de Amparo de 1919, con 165 artículos divididos en dos títulos, reglamentó en el Título Primero, Del Juicio de Amparo, los siguientes capítulos: Capítulo I: Disposiciones generales; Capítulo II: De la competencia; Capítulo III: De los impedimentos; Capítulo IV: De los casos de improcedencia; Capítulo V: Del sobreseimiento; Capítulo VI: De la demanda de amparo; Capítulo VII: De la suspensión del acto reclamado; Capítulo VIII: De la substanciación del Juicio de Amparo ante los Jueces de Distrito; Capítulo IX: Del juicio de amparo ante la Suprema Corte de Justicia;

(17) Exposición de motivos de la Ley de Amparo de 1936. Colección de Leyes Mexicanas. Ediciones Botas. México, 1940. Págs. 16 y 17.

Capítulo X: De la ejecución de las sentencias; Título Segundo: De la Súplica. Capítulo I: Del recurso de súplica; Capítulo II: De la jurisprudencia de la Corte; Capítulo III: De la responsabilidad en los juicios de amparo y en los recursos de súplica.

Es con motivo de la Ley de Amparo de 1919, que se creó el Juicio de Amparo Directo en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con su procedimiento propio y distinto al seguido ante los jueces de distrito.

Repitiendo los conceptos que ya había establecido el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, en sus artículos 670 y 671, se reconoció la calidad de parte en el juicio de amparo a la autoridad responsable, al incluirsele en la fracción II, del artículo 11; e igualmente se expresó en el artículo 12, el concepto legal de lo que habría de entenderse por autoridad responsable para los efectos del juicio de garantías.

En su parte conducente, ambos preceptos son del tenor literal siguiente:

Art. 11° En los juicios de amparo serán considerados como parte: ...

II. La autoridad responsable.

Art. 12° Es autoridad responsable la que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado; pero

si este consistiere en una resolución judicial o administrativa, se tendrá también como responsable a la autoridad que la haya dictado.

Superando a la disposición que le sirvió de antecedente legislativo en el artículo 703 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, el numeral 46, de la Ley de Amparo de 1919, consignó de una manera más amplia contra quién debía enderezarse la demanda de amparo, comprendiendo tanto a la autoridad ejecutora, a la ordenadora, o, a las dos al mismo tiempo:

Art. 46° La demanda de amparo debe entablarse contra la autoridad que haya ejecutado, ejecute o trate de ejecutar el acto que se reclama, contra la autoridad de que haya emanado, o contra ambas.

La primera parte del artículo 46, coincide con la primera parte del numeral 703 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909; sin embargo, la segunda parte de ambos preceptos difiere substancialmente, pues mientras el artículo 46 en un sentido amplio comprendía a la autoridad de quien hubiese emanado el acto reclamado o contra ambas; la segunda parte del artículo 703, limitó a la autoridad ordenadora sólo en los casos previstos en el artículo 668, o sean, a aquellos en que se reclamaba la pena de muerte, de ataques a la libertad individual, destierro o algún otro acto de los prohibidos por el artículo 22 de la Carta Magna.

VII.- Ley de Amparo de 1936.

Publicada el 10 de enero de 1936 en el Diario Oficial de la Federación, entró en vigor el mismo día, según lo dispuso el artículo 1º transitorio.

Esta ley con más de 55 años de vigencia, desde Lázaro Cárdenas hasta nuestros días, tiene tantas reformas, supresiones y adiciones, que prácticamente la hacen en la actualidad una legislación diferente a aquélla de sus orígenes, es la que mayor vida jurídica ha tenido en la reglamentación del juicio de amparo.

Con una mejor técnica que la de 1919, actualmente la Ley de Amparo de 1936 está compuesta de 234 artículos, de los cuales existen varios artículos "bis", como lo son el 3º bis, 48 bis y 76 bis; algunos otros con número y letra como el 197-A y 197-B; y además, se encuentran derogados los diversos 7º, 45, 162, 182 bis, 193 bis, 194 bis y 195 bis.

La legislación vigente está dividida en dos Libros, el primero, Del Amparo en General, contiene cinco títulos subdivididos de la siguiente manera: TITULO PRIMERO: Reglas Generales. Capítulo I: Disposiciones fundamentales; Capítulo II: De la capacidad y personalidad; Capítulo III: De los términos; Capítulo IV: De las notificaciones; Capítulo V: De los incidentes en el juicio; Capítulo VI: De la competencia y de la acumulación ; Capítulo VII: De los impedimentos;

Capítulo VIII: De los casos de improcedencia; Capítulo IX: Del sobreseimiento; Capítulo X: De las sentencias; Capítulo XI: De los recursos; y, Capítulo XII: De la ejecución de las sentencias; TITULO SEGUNDO: Del juicio de amparo ante los Juzgados de Distrito. Capítulo I: De los actos materia del juicio; Capítulo II: De la demanda; Capítulo III: De la suspensión del acto reclamado; y, Capítulo IV: De la substanciación del juicio; TITULO TERCERO: De los Juicios de Amparo Directo ante la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito. Capítulo I: Disposiciones Generales; Capítulo II: De la demanda; Capítulo III: De la suspensión del acto reclamado; y, Capítulo IV: De la substanciación del juicio. TITULO CUARTO: De la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Capítulo Unico. TITULO QUINTO: De la responsabilidad en los Juicios de Amparo. Capítulo I: De la responsabilidad de los funcionarios que conozcan del amparo; Capítulo I: De la responsabilidad de las autoridades; y, Capítulo III: De la responsabilidad de las partes.

En el Libro Segundo, Del Amparo en Materia Agraria, se contiene el TITULO UNICO, Capítulo Unico.

Al igual que lo hicieron el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909 en su artículo 670, y la Ley de Amparo de 1919 en el artículo 11, fracción II, la de 1936, también reconoció la calidad de parte en el juicio de amparo

a las autoridades responsables, a través de su artículo 5°, fracción II, como a continuación lo transcribo en la parte relativa:

Art. 5° Son partes en el juicio de amparo: ...

II. La autoridad o autoridades responsables.

La diferencia introducida por el artículo 5°, de la vigente Ley de Amparo, consistió en contemplar la posible pluralidad de autoridades responsables en el Juicio de Amparo, pues en tanto los artículos 671 y 11, fracción II, de la legislaciones de 1909 y 1919 respectivamente, solamente señalaban como parte a "la autoridad responsable"; el 5°, contempla en plural a "la autoridad o autoridades responsables".

El concepto de autoridad responsable para los efectos del amparo, establecido en la Ley de 1936, está contenido en el artículo 11 como sigue:

Art. 11. Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Además de ofrecer pruebas y formular alegatos, las autoridades responsables, conforme a la ley de 1936, tienen amplias facultades como cualquiera de las partes en juicio,

dado que tienen el derecho a designar delegados para concurrir a las audiencias, quienes además podrán hacer promociones en nombre de la autoridad delegante, según lo dispone el primer párrafo del artículo 19; también se reglamentó la representación legal del Presidente de la República en el juicio constitucional, conforme al segundo párrafo del mismo dispositivo; e igualmente se contempla la suplencia de los titulares de las dependencias del ejecutivo federal, en términos de los párrafos tercero y cuarto del numeral en cita.

Pueden también las autoridades responsables interponer los recursos de revisión, queja y reclamación, como se desprende de los artículos 87, 96 y 103 de la Ley de Amparo (18); el primero de los dispositivos al referirse específicamente a las autoridades responsables para su interposición, y los restantes, cuando previenen la

(18) Art. 87. Las autoridades responsables solo podrán interponer recurso de revisión contra las sentencias que afecten directamente el acto que de cada una de ellas se haya reclamado; pero tratándose de amparos contra leyes, los titulares de los órganos de Estado a los que se encomiende su promulgación, o quienes los representen en los términos de esta ley, podrán interponer en todo caso tal recurso. Se observará lo dispuesto en el párrafo anterior, en cuanto fuere aplicable, respecto de las demás resoluciones que admitan el recurso de revisión.- Art. 96. Cuando se trate de exceso o defecto en la ejecución del auto de suspensión o de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso, la queja podrá ser interpuesta por cualquiera de las partes en el juicio o por cualquier persona que justifique legalmente que le agravia la ejecución o cumplimiento de dichas resoluciones. En los demás casos a que se refiere el artículo anterior, sólo podrá interponer la queja cualesquiera de las partes; salvo los expresados en la fracción VII del propio artículo, en los cuales únicamente podrán interponer el recurso de queja las partes interesadas en el incidente de reclamación de daños y perjuicios, y la parte que haya propuesto la fianza o contrafianza.- Art. 103. El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Por el Presidente de cualesquiera de las Salas, en materia de amparo, o por el Presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se interpondrá, tramitará y resolverá en los términos prevenidos en la misma ley. Si se estima que el recurso fue interpuesto sin motivo, se impondrá al recurrente o a su apoderado, o a su abogado, o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario.

posibilidad de que lo interponga cualesquiera de las partes en el juicio.

VIII.- Reformas del 5 de enero de 1988, sobre el concepto legal de autoridad responsable.

Fueron numerosas las disposiciones de la Ley de Amparo de 1936 que se derogaron, reformaron o adicionaron, en el mes de diciembre de 1987, y cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación se efectuó el 5 de enero de 1988, y que de acuerdo al artículo 1º transitorio, entraron en vigor diez días después, es decir, el 15 de enero del mismo año.

Tal es el caso del artículo 11, que se adicionó en lo que hace a las conductas que pueden ser imputables a la autoridad y poder considerarla como "responsable" para los efectos del juicio constitucional.

Fueron más de 50 años los que estuvo en vigor el concepto de autoridad responsable establecido en el artículo 11 de la Ley de Amparo, y por el momento me concretaré solamente a señalar las modificaciones sufridas por el dispositivo en comento, sin entrar al estudio de ellas, y si en su caso, resultaron positivas, pues esto será materia de otro capítulo (19).

(19) Vid. Infra, Capítulo Segundo, Inciso XIII.

El artículo 11, antes de la mencionada reforma, estaba concebido en los siguientes términos:

Art. 11. Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

El nuevo precepto con sus adiciones quedó conceptuado de la siguiente manera:

Art. 11. Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Como se apreciaba de la transcripción de ambos dispositivos, los cambios consistieron en lo siguiente:

- a).- Agregar las palabras "promulga" y "publica";
- b).- Suprimir la "u" del anterior texto que decía "... dicta u ordena..."

¿Resultó alguna utilidad práctica de la reforma al artículo 11 de la ley? ¿Se colmó algún vacío? Estas y otras interrogantes serán analizadas posteriormente, como ya lo expresé.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO PRIMERO

PRIMERA.- La primera Ley de Amparo promulgada el 30 de noviembre de 1861, con el nombre de "LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACION, QUE EXIGE EL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION FEDERAL, PARA LOS JUICIOS DE QUE HABLA EL ARTICULO 101 DE LA MISMA", reconoció en el artículo 7º, la calidad de partes en el juicio de amparo al promotor fiscal, al quejoso y a la autoridad responsable "para el sólo efecto de oírlos".

SEGUNDA.- De la interpretación sistemática de los artículos 1º, 2º, 3º, 20, 21, 27 y 28 de la propia ley de 1861, se deduce la procedencia del amparo contra autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales, e incluso, se contempla ya el amparo por invasión de soberanías.

TERCERA.- En todos los casos que daban lugar al amparo, fuere por violación de garantías o por invasión de soberanías, había lugar a la suspensión de los actos reclamados conforme a los artículos 4º, 23 y 29 de la Ley de 1861; y, algo que llama la atención de esta ley, es que no contiene prevención alguna sobre el plazo para promover el amparo, lo que me induce a pensar que podía enderezarse en cualquier tiempo.

CUARTA.- La segunda Ley de Amparo publicada en 1869 como "LEY ORGANICA DE LOS ARTICULOS 101 Y 102 DE LA CONSTITUCION", no estableció el concepto legal de lo que había de entenderse por autoridad responsable, ni distinguió entre ordenadoras y ejecutoras, pero del espíritu que informa a los artículos 3º y 9º, se desprende que solo se consideraba como responsables a las autoridades ejecutoras, y particularmente a las de orden administrativo, pero sin reconocerles la calidad de parte en el amparo.

QUINTA.- La Ley de Amparo de 1869, a través del artículo 8º, negó la procedencia del amparo en asuntos judiciales, en contraposición a la fracción I, del artículo 101, de la Constitución de 1857, que consignaba su procedencia contra actos de "cualquier autoridad".

SEXTA.- Al igual que en la Legislación de 1861, en la Ley de 1869, también se reguló la suspensión del acto reclamado, en los artículos 3º, 5º, 6º y 7º, apareciendo ya

desde entonces los conceptos de suspensión provisional, la suspensión previo informe de la autoridad responsable y la suspensión urgente o sin informe, así como la ejecución de la medida suspensiva.

SEPTIMA.- En la tercera Ley de Amparo de 1882, conocida como "LEY ORGANICA DE LOS ARTICULOS 101 Y 102 DE LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857", compuesta de 83 artículos, contenidos en diez capítulos, reguló de una manera más detallada el procedimiento constitucional de amparo; y no obstante la mayor técnica con que se reglamentó el procedimiento, no se hizo referencia alguna al concepto de "autoridad responsable", es decir, qué se entiende por tal para los efectos del juicio en cuestión. Se permitió nuevamente el amparo en negocios judiciales, tal y como lo hacía la ley de 1861; pero vedaba la procedencia del juicio contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o contra actos en los propios juicios de amparo, tal y como se desprende del artículo 6°.

OCTAVA.- No reconoció la ley de 1882, el carácter de parte a la autoridad responsable (Art. 27), aunque sí le permitió el derecho a ofrecer pruebas y formular alegatos. Tampoco hizo distingo alguno entre autoridades ordenadoras y ejecutoras; sin embargo, del contenido de los artículos 11 y 27, se desprende que el deber de rendir los informes correspondientes recayó únicamente en las autoridades

ejecutoras, tal y como lo preveían en este aspecto los artículos 3° y 9° de la ley de 1869.

NOVENA.- En el mes de octubre de 1897, al expedirse el Código de Procedimientos Federales, durante el mandato presidencial de Porfirio Díaz, se incluyó en el Título II, el capítulo VI, dedicado al procedimiento del juicio de amparo, comprendido de los artículos 745 al 849, es decir, no se le consideró un juicio autónomo de orden constitucional, sino que, se le catalogó como otro juicio de naturaleza federal, lo que desde luego fue indebido, porque si bien es cierto que el artículo 102 de la Constitución de 1857, expresaba que: "Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley"; no es menos cierto que esa ley a la que se refirió el artículo 102, no podía ser el Código de Procedimientos Federales, sino otra diversa que tiene la jerarquía de reglamentaria de un precepto constitucional.

DECIMA.- El artículo 752 del Código de Procedimientos Federales de 1897, no reconoció la calidad de parte a la autoridad responsable, aunque sí le permitió ofrecer pruebas y alegar; y apesar de que empleaba la terminología "autoridad responsable", no fue señalada su concepción para efectos del juicio de amparo.

DECIMA PRIMERA.- Fue el 5 de febrero de 1909, al entrar en vigor el Código Federal de Procedimientos Civiles, en que por vez primera se consignó lo que se entiende legalmente por "autoridad responsable" para los efectos del juicio constitucional, y también se hizo referencia a la autoridad responsable, en su calidad de ordenadora y ejecutora.

DECIMA SEGUNDA.- Es en la sección I, "Sobre el Juicio de Amparo", donde aparece el artículo 670, en que se reconoce como parte en los juicios de garantías, a la autoridad responsable; y en el artículo 671, se expresa por primera ocasión, lo que se entiende legalmente por "autoridad responsable" para los efectos del juicio de amparo, con la inclusión distintiva de la autoridad ordenadora y ejecutora, permitiéndome transcribir dichos numerales:

Art. 670. En los juicios de amparo serán considerados como partes el agraviado, la autoridad responsable y el agente del Ministerio Público.

Art. 671. Es autoridad responsable la que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado; pero si este consistiere en una resolución judicial ó administrativa, se tendrá también como responsable a la autoridad que lo haya dictado.

DECIMA TERCERA.- La sexta ley que reglamentó el juicio constitucional, fue la más extensa hasta ese entonces, y se publicó en los Diarios Oficiales de los días 22, 23, 24 y 27 de octubre de 1919, como "LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 Y 104 DE LA CONSTITUCION FEDERAL", habiendo

iniciado su vigencia desde el último de los días indicados, conforme a su artículo 1º transitorio, pues señalaba que "comenzará a regir el día de su publicación".

En mi concepto dicho nombre resultó impropio e insuficiente para los fines requeridos, pues no se reglamentó íntegro el artículo 104 del Pacto Federal, además de que ya para entonces existía el artículo 107 constitucional, que consagró el amparo y sus bases fundamentales. Empero, como el artículo 104, fracción I, de la Ley Suprema hacía referencia al recurso de súplica tramitado ante la Suprema Corte, aludiendo a que sería la ley la que regularía ese trámite, fue por lo que tal medio de impugnación se reglamentó en el Título Segundo, capítulo I, de esta legislación, y de ahí la denominación con la que se publicó.

El recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue suprimido por reforma constitucional de 10 de enero de 1934, pues verdaderamente resultaba un contrasentido mantener esta institución aparejada al juicio de amparo, que ya para entonces tenía más de 60 años arraigado en el pueblo y la cultura jurídica de México.

DECIMA CUARTA.- Es con motivo de la Ley de Amparo de 1919, que se creó el Juicio de Amparo Directo en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con

su procedimiento propio y distinto al seguido ante los jueces de distrito.

Repitiendo los conceptos que ya había establecido el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, en sus artículos 670 y 671, se reconoció la calidad de parte en el juicio de amparo a la autoridad responsable, al incluirsele en la fracción II, del artículo 11; e igualmente se expresó en el artículo 12, el concepto legal de lo que habría de entenderse por autoridad responsable para los efectos del juicio de garantías.

En su parte conducente, ambos preceptos son del tenor literal siguiente:

Art. 11° En los juicios de amparo serán considerados como parte: ...

II. La autoridad responsable.

Art. 12° Es autoridad responsable la que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado; pero si este consistiere en una resolución judicial o administrativa, se tendrá también como responsable a la autoridad que la haya dictado.

Superando a la disposición que le sirvió de antecedente legislativo en el artículo 703 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, el numeral 46, de la Ley de Amparo de 1919, consignó de una manera más amplia contra quién debía enderezarse la demanda de amparo, comprendiendo tanto a la autoridad ejecutora, a la ordenadora, o, a las dos al mismo tiempo:

Art. 46° La demanda de amparo debe entablarse contra la autoridad que haya ejecutado, ejecute o trate de ejecutar el acto que se reclama, contra la autoridad de que haya emanado, o contra ambas.

DECIMA QUINTA.- La ley de Amparo vigente, fue publicada el 10 de enero de 1936 en el Diario Oficial de la Federación, y entró en vigor el mismo día de su publicación, según lo dispuso el artículo 1° transitorio.

Esta ley, con más de 55 años de vigencia, desde Lázaro Cárdenas hasta nuestros días, tiene tantas reformas, supresiones y adiciones, que prácticamente la hacen en la actualidad una legislación diferente a aquélla de sus orígenes. Es la que mayor vida jurídica ha tenido en la reglamentación del juicio de amparo.

DECIMA SEXTA.- Además de ofrecer pruebas y formular alegatos, las autoridades responsables, conforme a la ley de 1936, tienen amplias facultades como cualquiera de las partes en juicio, dado que tienen el derecho a designar delegados para concurrir a las audiencias, quienes además podrán hacer promociones en nombre de la autoridad delegante, según lo dispone el primer párrafo del artículo 19; también se reglamentó la representación legal del Presidente de la República en el juicio constitucional, conforme al segundo párrafo del mismo dispositivo; e igualmente se contempla la suplencia de los titulares de las dependencias del ejecutivo federal, en términos de los párrafos tercero y cuarto del

numeral en cita. Pueden también las autoridades responsables interponer recursos.

CAPITULO SEGUNDO
CONCEPTOS DOCTRINALES
SOBRE LA AUTORIDAD RESPONSABLE

SUMARIO: I.- El concepto de autoridad. II.- Definición de la autoridad responsable esbozado por José Ma. Lozano. III.- Definición de Romeo León Orantes. IV.- Definición de Alfonso Noriega. V.- Definición de Humberto Briseño Sierra. VI.- Definición de Ignacio Burgoa. VII.- Definición de Carlos Arellano García. VIII.- Definición de José R. Padilla. IX.- Definición de Andrés Lira. X. Definición de Luis Bazdresch. XI.- El concepto de autoridad responsable establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito. XII.- De los particulares como auxiliares de la administración pública. XIII.- Crítica a la definición legal de autoridad responsable, y concepto del sustentante sobre lo que ha de entenderse por autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo.

Ha quedado ya precisado el concepto de lo que se entiende por autoridad responsable desde el punto de vista

legal (20), a través de los diversos ordenamientos normativos que han regulado el juicio de amparo. Pues bien, ahora abordaré el concepto de autoridad, y posteriormente expondré algunas opiniones de los tratadistas nacionales que se han ocupado por puntualizar la idea de lo que debe entenderse por autoridad responsable.

I.- El concepto de autoridad.

El estado surge como una necesidad social destinada a satisfacer las necesidades colectivas, y para ello requiere de atributos que, siendo superiores a los de los miembros que lo integran, pueda estar en condiciones de dictar determinaciones que les puedan ser impuestas aun contra su voluntad, pues de otro modo no podría lograrse el bien común, finalidad esencial del estado.

Lo anterior quiere decir que hay una desigualdad necesaria entre los miembros del estado, distinguida por dos clases, unos los que ordenan o mandan, y otros los que obedecen; los primeros constituyen los órganos de gobierno, y debido al imperio de sus decisiones tienen la autoridad o poder sobre los segundos.

El ejercicio de la autoridad o poder está sujeta a los lineamientos que soberanamente impone el pueblo a través de los distintos ordenamientos que los rigen, como lo son la

(20) Vid. Supra, Capítulo Primero, inciso VIII.

Constitución Política, sus leyes reglamentarias, los tratados, así como las demás leyes y reglamentos que dirigidos todos a un fin común, conforman lo que se denomina: "orden jurídico", constituido por el universo de disposiciones jurídicas de todo el estado.

El pueblo, por sí mismo, sin la existencia de un líder que lo dirija jamás podría lograr el bien común, pues estarían presentes en todo momento los deseos o intenciones individuales, al no haber conciencia de un elemento de identidad común a todo el grupo; es decir, la sociedad no podría existir ni alcanzar sus fines sin la presencia de alguien investido del " poder o autoridad ", que como gobernante sepa imponer la voluntad mayoritaria del grupo social, sobre los impulsos de la minoría.

En estas condiciones, el pueblo como parte substancial del estado, se da a la tarea de elegir de entre sus miembros, a aquellos que en su concepto disponen de las cualidades necesarias para coordinar las funciones del estado, lo que tiene de suyo admitir en este dirigente o coordinador, el otorgamiento de un mandato con poder sobre los mandantes, o sea reconocerle autoridad.

Francisco Porrúa Pérez (21), estima que para lograr el bien público entre la dos clases de miembros que integran el estado (los que mandan y los que obedecen), es

(21) Teoría del Estado. Décimasexta Edición. Porrúa. México, 1982. Pág. 290.

indispensable la división del trabajo, y así, expresa lo siguiente:

"El bien público requiere una división del trabajo entre dos grupos: uno de ellos determinará cuales son las exigencias del bien público, cual debe ser su contenido, y después de ello decidirá en contra su voluntad, con el objeto de realizarlo. El otro grupo realizará las actividades correspondientes a su libertad regulada por el orden y las directrices que les son señaladas. Es la distinción entre gobernantes y gobernados. De esta manera, la noción misma del Estado, y especialmente el fin que éste persigue excluye un régimen de igualdad entre los asociados, y, por tanto debe el Estado tener autoridad y poder para imponer una cierta conducta, con el objeto de no caer en la anarquía y en la imposibilidad de conseguir el bien público. No se llega al orden por vía de dispersión y de desorden."

La autoridad, por esencia, tiene como misión fundamental dar órdenes e imponerlas contra la voluntad de aquellos a quienes van dirigidas, pues la imposición de una obligación, supone también la de los medios necesarios para poder cumplirla, y el Estado no podría cumplir con sus deberes públicos si no tuviera a la par, la facultad de coerción, ya que una orden que no pueda imponerse al gobernado, equivale a un grito en el desierto carente de efectividad.

Pero como lo dije, estas órdenes que con autoridad son dispuestas por los miembros elegidos por la colectividad, de ninguna manera pueden ser caprichosas o arbitrarias, sino que necesariamente deben estar encaminadas a la obtención del bien común a través de los actos administrativos que se

requieran, sea en el aspecto ejecutivo, legislativo o judicial, siguiendo el principio de la división del poder.

A través de la autoridad se gobierna, y mediante el gobierno, la autoridad dirige los destinos del Estado como entidad jurídica, siempre buscando el bien común del pueblo, que como colectividad humana lo integra, y es así como el Estado va creando las normas jurídicas a las que habrán de someterse tanto los gobernantes como los gobernados.

En este mismo sentido se pronuncia la doctrina social de la Iglesia Católica, es decir, reconociendo en el Estado el poder para obrar contra la voluntad de sus súbditos, como se desprende de la siguiente transcripción literal:

El estado debe gozar del necesario poder.

La razón de ser del Estado es el bien común, fin de la sociedad civil: "El Estado debe velar por el bien común como propia misión" (Rerum novarum, n. 23). Si es por naturaleza necesario a la sociedad que haya una autoridad política que la gobierne y dirija hacia el bien común, y si esta autoridad viene en definitiva de Dios mismo, de allí se sigue que debe poseer la necesaria "majestad" (Inmortale Dei, n. 2), "dignidad verdadera y sólida" (Diuturnum illud, n. 9), y el necesario "poder", incluso "el poder de coacción" (Pío XII, Mensaje de Navidad de 1942), poder efectivo sin el cual su misión se haría ilusoria.
(22)

Pero como lo dije, estas órdenes que con autoridad son dispuestas por los miembros elegidos por la colectividad,

de ninguna manera pueden ser caprichosas o arbitrarias, sino que necesariamente deben estar encaminadas a la obtención del bien común a través de los actos administrativos que se requieran, sea en el aspecto ejecutivo, legislativo o judicial, siguiendo el principio de la división del poder.

A través de la autoridad se gobierna, y mediante el gobierno, la autoridad dirige los destinos del Estado como entidad jurídica, siempre buscando el bien común del pueblo, que como colectividad humana lo integra, y es así como el Estado va creando las normas jurídicas a las que habrán de someterse tanto los gobernantes como los gobernados.

Autoridad y poder se encuentran ligados, e incluso puede en ocasiones considerárseles como términos sinónimos, "sin embargo, la tendencia, en gran medida más general, es la de distinguir el poder de la autoridad, considerando a ésta última como una especie del género "poder" o también, aunque más rara vez, como una simple fuente del poder" (23).

Si el Estado se conforma por tres elementos fundamentales que son el territorio, la población y el poder, con la finalidad de obtener el bien común, resulta que este último es precisamente la validación del orden jurídico al que el pueblo se somete de manera soberana, toda vez que el depositario real y material de la soberanía del Estado es el

(23) Stoppino, Mario, en Diccionario de Política. Primera Edición en español. Siglo XXI Editores. México, 1981. Pág. 136.

pueblo mismo, pero el ejercicio de esta soberanía, se efectúa jurídicamente a través de los distintos órganos del Estado.

En la República Mexicana, estos aspectos tienen fundamento constitucional en los artículos 39 y 41, párrafo primero, que a la letra dicen:

Art. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originalmente 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.

Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Vemos claramente de los preceptos constitucionales transcritos, que la esencia y origen de la soberanía se encuentra en el pueblo (art. 39), es decir, aquí se encuentra material y realmente la soberanía; pero, como dicha soberanía no puede ejercerse en forma desordenada por todos y cada uno de los miembros que componen el conglomerado social-jurídico, es que ello se hace en dos niveles: el federal y el estatal, pues en forma diáfana se aprecia que constitucionalmente existen dos soberanías, federal y la estatal (art. 41), que jurídicamente es ejercida en el primer caso por los poderes de la Unión, y en el segundo, por los poderes de los Estados en lo que concierne a sus regímenes interiores.

Si desde el punto de vista real, la autoridad se encuentra en el pueblo, desde el punto de vista formal, esta autoridad radica en los órganos del estado que ejercen el gobierno; y por ende, el poder puede ser ejercido legalmente sobre el propio pueblo debido al mandato que, políticamente les fue conferido a las autoridades por aquél.

En opinión de Mario Stoppino (24), "en la medida en que se genera una disposición de obedecer, el poder se estabiliza; y esta estabilidad es tanto más sólida cuanto más incondicional es la disposición a obedecer, dentro de la esfera de aceptación de la autoridad."

Si la soberanía y el poder se encuentran indisolublemente ligados, y ello representa la validez del orden jurídico, he de coincidir con Kelsen (25), en que:

"La palabra "poder" tiene diferentes significaciones, de acuerdo con esos distintos usos. El poder del Estado a que el pueblo se encuentra sujeto, no es sino la validez y eficacia del orden jurídico, de cuya unidad deriva la del territorio y la del pueblo. El "poder" del Estado tiene que ser la validez y eficacia del orden jurídico nacional, si la soberanía ha de considerarse como una cualidad de tal poder. Pues la soberanía únicamente puede ser la cualidad de un orden normativo, considerado como autoridad de la que emanan los diversos derechos y obligaciones. Cuando, por otra parte, se habla de los tres poderes del Estado, la palabra "poder" es entendida que en el sentido de una función del Estado, y entonces se admite la existencia de funciones estatales distintas."

(24) Ibídem, Pág. 140.

(25) Teoría General del Derecho y del Estado. Pág. 302.

Tiene gran importancia la delimitación del concepto autoridad, pues precisamente es respecto de sus actos contra los que procede el juicio de amparo, según el tenor literal del artículo 103 del Pacto Federal, que expresa:

Art. 103.- Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

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

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y,

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

Si el estado realiza sus funciones a través de autoridades, y éstas tienen "poder", y siguiendo las ideas de Kelsen, cuando se hace referencia a los poderes del estado, la palabra "poder" resulta equivalente a las distintas funciones que el estado ejerce; entonces, cuando en ejercicio de tales funciones, las autoridades incurren con sus actos en las hipótesis que normativamente prevé el dispositivo constitucional transcrito, y con ello se ve afectado un gobernado, se da lugar a que potencialmente pueda promoverse el juicio de amparo para reparar la violación cometida.

Vistas así las cosas, las autoridades en cuanto tales, se despliegan como órganos del estado, de manera unilateral, imperativa y coercitiva, por cuanto que sus decisiones para tener validez, no requieren de ser

consultadas con las personas a quienes van dirigidas; además, se imponen a la voluntad de los particulares, en virtud de que por el imperio de la decisión unilateral, éstos quedan sometidos al querer del estado, y por ende, obligados a su cumplimiento; y por último, en caso de no obedecer, a través de la coerción se ejecuta el acto autoritario aun en contra de la voluntad del súbdito estatal.

Según Ignacio Burgoa (26), para que se dé el concepto autoridad, se requiere la concurrencia de los siguientes elementos:

"a) Un órgano del Estado, bien sustantivado en una persona o funcionario, o bien implicado en un cuerpo colegiado;

b) La titularidad de facultades de decisión o ejecución, realizables conjunta o separadamente;

c) La imperatividad en el ejercicio de dichas facultades;

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

Resumiendo estos elementos en una proposición lógica, inferimos, por ende, la definición del concepto "autoridad", en la siguiente forma: autoridad es aquél órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa."

La idea de autoridad, adquiere significación y relevancia para el juicio de amparo, en el momento mismo en que le es atribuido un acto y se le señala como "responsable" por aquél que se dice afectado en su esfera jurídica, y que la Ley de Amparo lo designa como "agraviado" a través del artículo 5º, fracción I. Es por ello, que a continuación me permitiré desarrollar los distintos conceptos doctrinales que los tratadistas nacionales han elaborado sobre este concepto de la "autoridad responsable", permitiéndome citar a José María Lozano, Romeo León Orantes, Alfonso Noriega, Humberto Briseño Sierra, Ignacio Burgoa, Carlos Arellano García, José R. Padilla, Andrés Lira, Luis Bazdresch; igualmente citaré los criterios que sobre ello ha elaborado tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como los Tribunales Colegiados de Circuito, para concluir con una crítica y una propuesta de mi parte.

En el derecho norteamericano no existe el concepto autoridad, al menos en el concepto que lo tenemos en nuestro país, como el órgano del estado que actúa en forma unilateral, imperativa y coercitiva, ya que mientras para nosotros es importante la determinación de lo que se entiende por autoridad, pues ello es un elemento determinante para la procedencia del Juicio de Amparo, que sólo procede contra actos de autoridad; en los Estados Unidos, con independencia de si se trata de un particular o de una entidad

gubernamental, existe el mismo remedio jurídico para atacar los actos que de ellos provengan.

Así, a través de las diversas especies del "injunction", que consiste en una orden judicial (writ) para suspender temporal o definitivamente un acto, sea de particular o del estado, se ejercitan los medios de defensa correspondientes, que en definitiva se pueden traducir en la anulación del acto impugnado.

A continuación me permitiré transcribir el concepto "autoridad" tomado de la enciclopedia jurídica de derecho norteamericano "Corpus Juris Secundum", pues los autores de derecho no se ocupan del estudio de esta palabra (27).

AUTHORITY. In its broad general sense, the word "authority" has been defined as meaning control over; jurisdiction; power; power to act; whether original or delegated.

The word is frequently used to express a derivative power; and in this sense, the word may be used as meaning instructions, permission, power delegated by one person to another, the result of the manifestation by the former to the latter of the former's consent that the latter shall act for him. Authority in this sense is more fully discussed in C.J.S. Agency & 143-242, C.J.S. Attorney and Client § 191, and C.J.S. Brokers & 18. The word is sometimes used also in the sense of a

(27) A continuación me permitiré citar los nombres de distintos autores norteamericanos de derecho constitucional que fueron consultados, sobre el tema en estudio, y que no tratan el concepto "autoridad": BARRON, Jerome A. and C. Thomas Dienes. Constitutional Law. In a Nutshell. West Publishing Company. St. Paul Minn. U.S.A. 1986. NOWAK, John E. and Ronald D. Rotunda. Constitutional Law. Hornbook Series. Fourth Edition. West Publishing Company. St. Paul Minn. U.S.A. 1991. TRIBE, Laurence H. American Constitutional Law. Second Edition. The Foundation Press, Inc. U.S.A., 1988. TRIBE, Laurence H. Constitutional Choices. Harvard University Press. Cambridge Massachusetts, and London England. U.S.A. 1985. TRIBE, Laurence H. and Michael C. Dorf. On Reading the Constitution. Cambridge Massachusetts, and London England. U.S.A. 1991.

duty and obligation, and an obligation may contain an authorithy.

The word "authority" has been used as designating or meaning an agency for the purpose of carrying out of a state duty or function; some one to whom by law a power has been given. In a derived, but entirely different, sense, a clear and definite decision upon a question actually before the court for decision, a precedent.

"Authority" has been held to be synonymous with "power", and has been distinguished from "capacity" and "power". (28)

Como se ve de la transcripción en su idioma original, la autoridad no se enfoca al elemento vinculado de órgano estatal, sino que se dirige a la idea de "poder para actuar" o de "jurisdicción", también puede significar "precedente" judicial para ser invocado en una decisión jurisdiccional.

Esta idea de la inexistencia del concepto "autoridad" en el derecho norteamericano, me fue confirmada por los abogados John Harmon y James Williams, socios del

(28) Corpus Juris Secundum, Vol. 7A, Págs. 912 y 913.

AUTORIDAD. En su sentido amplio general, la palabra "autoridad" ha sido definida como control sobre algo; jurisdicción; poder; poder para actuar; sea éste propio o delegado.

Esta palabra es con frecuencia aplicada a un poder derivado; en este sentido, la palabra puede significar instrucciones, permiso, poder delegado por una persona a otra, el resultado de la manifestación de aquél a éste, del consentimiento de aquél para que éste actúe por él. Autoridad en este último sentido se comenta más extensamente en "C.J.S. Agency & 143-242", "C.J.S. Attorney and Client § 191" y "C.J.S. Brokers & 18". La palabra es a veces utilizada también en el sentido de un deber y una obligación, y una obligación puede implicar autoridad.

La palabra "autoridad" ha sido utilizada para designar o significar un mandato para el cumplimiento de una obligación o actividad de estado; alguien a quien por ley se le ha otorgado un poder. En un sentido derivado, pero completamente distinto, también puede significar una decisión clara y definitiva sobre alguna cuestión presentada en el tribunal para su decisión, un precedente.

"Autoridad" ha sido considerada como sinónimo de "poder", y ha sido distinguida de "capacidad" y "poder".

Bufete Graves, Dougherty, Hearon and Moody, de Austin, Texas.

(29)

A continuación me permitiré transcribir una referencia al concepto de la autoridad hecha por Richard D. Baker, profesor de Ciencia Política de la Universidad de Oklahoma, y especialista en temas políticos latino americanos:

When an act or law violates an individual guarantee, article 103 requires further that the infraction be committed by an "authority". In the general public law of Mexico, an authority is understood to be "an organ of the State legally vested with the powers of decision and command necessary for imposing upon individuals either its own determinations or those that emanate from some other organ of the state". For the purposes of amparo this definition has been expanded to include "all those persons who dispose of public power by virtue of either legal or de facto circumstances and who, consequently, find themselves in a position to perform acts of a public character". (30)

De la transcripción anotada, resulta concluyente para afirmar que en el derecho norteamericano, el concepto de

(29) Entrevista sostenida en Austin, Texas, E.U.A., los días 9 y 10 de septiembre de 1992, en sus oficinas ubicadas en 2300 NCNB Tower, 515 Congress Avenue, Austin, Texas, 78701, E.U.A.. Debo agradecer también al Abogado Joe Reynolds, bibliotecario del despacho por su ayuda brindada para la localización de los libros relacionados en la investigación de este tema.

(30) Cuando un acto o Ley viola una garantía individual, el artículo 103 requiere que la infracción sea cometida por una "autoridad". En el Derecho Público Mexicano el concepto de autoridad es concebido como: "un órgano del Estado investido con los poderes de decisión y ejecución necesarios para imponer a los individuos sus propias determinaciones o aquellas que emanan de algún otro órgano del Estado." Para efectos del amparo, esta definición ha sido modificada para incluir: "a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos". Por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

El subrayado es agregado del sustentante, tomado de la Jurisprudencia No. 300, consultable en la página 519, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis comunes.

Richard D. Baker Judicial Review in Mexico. A Study of the Amparo Suit. Published for the Institute of Latin American Studies by the University of Texas Press, Austin and London, U.S.A., 1971. Pág. 94.

autoridad carece de la importancia que en México se le atribuye, el hecho de que Richard D. Baker, en su estudio del Juicio de Amparo mexicano, al abordar el tema de la autoridad responsable, no hizo ninguna referencia a este concepto, ni al de la autoridad en general conforme al derecho de los Estados Unidos, pues simplemente se refirió a ella en los términos que los tiene descritos la Suprema Corte de Justicia de nuestro país.

II.- Definición de la autoridad responsable esbozado por José Ma. Lozano.

Desde los albores del juicio constitucional, se preocuparon los estudiosos de la época, de referirse a la autoridad responsable, y así tenemos que José Ma. Lozano (31) hizo alusión a ella, según su particular apreciación de los artículos 3° y 9° de la Ley de Amparo de 1869, como la que inmediatamente ejecuta el acto reclamado y debe ser designada por el quejoso, explicando también las distintas hipótesis en que puede estar comprendida la autoridad responsable, Vgr., en tratándose del amparo contra leyes, o cuando el acto combatido es gubernativo o judicial.

A continuación transcribiré literalmente los conceptos de dicho autor:

(31) Tratado de los derechos del Hombre. Imprenta del Comercio de Dublán y Cía. México, 1876. Págs. 455 y 456.

"360.- DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE. Esta es la que inmediatamente ejecuta el acto reclamado y deberá ser designada por el quejoso. Si se trata de una ley, la autoridad responsable no es el Congreso de la Unión ó la Legislatura que la expidió, sino la autoridad que la ejecuta ó aplica, según que se haya procedido gubernativa o judicialmente. Si se trata de una orden (Sic) del Gobierno de la Unión, tampoco es, por regla general, el Ministerio respectivo la autoridad responsable, sino el funcionario ó jefe de oficina que la manda ejecutar y cumplir; por último, tratándose de un acto judicial, la autoridad que lo dicta es la responsable, no el ministro ejecutor que la ejecuta. En todos estos casos se reputa responsable á la autoridad para el efecto del juicio de amparo, esto es, para que se le pidan y rinda los informes justificados que previene la ley. Por lo demás, la verdadera responsabilidad, en el orden civil ó criminal, á que dé lugar la ley ó el acto reclamado, debe juzgarse y apreciarse en el juicio correspondiente y con arreglo a las leyes respectivas."

Sin desconocer los méritos del ilustre José Ma. Lozano, estimo que equivocó su conceptualización de la autoridad responsable al referirse a los actos judiciales, en los siguientes términos:

"... por último, tratándose de un acto judicial, la autoridad que lo dicta es la responsable, no el ministro ejecutor que la ejecuta..."

No es verdad que conforme a la Ley de Amparo de 1869, tratándose de un acto judicial, la autoridad que lo dicta es la responsable, y no el ministro ejecutor que la ejecuta.

En efecto, de la simple lectura del artículo 8° de la legislación invocada, se desprende el desatino conceptual, dado que literalmente señalaba ese precepto lo siguiente: "No

es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales." Luego entonces, ante la improcedencia del amparo contra actos derivados de este tipo de procedimiento, no pudo haber autoridad responsable, como equivocadamente lo sostuvo José Ma. Lozano.

Tampoco le asiste la razón a José Ma. Lozano, cuando enfoca su teoría del amparo contra leyes, en los casos en que estas son aplicadas en asuntos judiciales, y que en lo conducente dice:

"Si se trata de una ley, la autoridad responsable no es el Congreso de la Unión ó la Legislatura que la expidió, sino la autoridad que la ejecuta ó aplica, según que se haya procedido gubernativa o judicialmente."

Efectivamente, la ley que se encontraba en vigor en la época en que presentó su teoría, fue la de Amparo de 1869, y conforme a los artículos 3º y 9º de este ordenamiento, las únicas autoridades a quienes se llamaba a juicio eran a las que ejecutaran o trataran de ejecutar la ley o el acto reclamado, y sin reconocerles la calidad de partes:

3º. Es juez de primera instancia el de distrito de la demarcación en que se ejecute o trate de ejecutarse la ley o acto que motivare el recurso de amparo...

9º. Resuelto el punto sobre suspensión inmediata del acto reclamado, o desde luego si el actor no lo hubiere promovido, el juez pedirá informe con justificación, por el término de tres días, a la autoridad que inmediatamente ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado, sobre el ocuro del actor, que se le pasará en copia. Dicha autoridad no es parte en estos recursos, y sólo

tiene derecho de informar con justificación sobre los hechos y las cuestiones de ley que se versaren...

Así las cosas, no teniendo el Congreso de la Unión la calidad de "autoridad que inmediatamente ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado", resulta que no era reclamable la ley en sí misma considerada.

Y si por otra parte, tenemos que el artículo 8° expresaba que: "No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales," tenemos fatalmente que concluir que en el supuesto de la aplicación de una ley por las autoridades judiciales, y que fuera tildada de anticonstitucional por el afectado, no estaba en posibilidad jurídica de atacar esa ejecución.

Para ser justos en la apreciación de la teoría Lozano del amparo contra leyes, hay que restringirla a su exacta dimensión, y no presentarla en términos generales como lo hizo, sino solamente circunscrita a la ejecución de leyes por autoridades administrativas (32).

Por otra parte, es ampliamente conocida la tesis de Ignacio L. Vallarta (33), en lo que se refiere al amparo contra leyes, según la cual:

"Si es un requisito esencial en la demanda de amparo, que se precise un hecho especial

(32) Vid. Supra, Capítulo Primero, inciso II, los aspectos concernientes a la autoridad responsable conforme a la Ley de Amparo de 1869.

(33) El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus. Ensayo Crítico Comparativo. Imprenta de Francisco Díaz de León. México, 1881. Pág. 119.

y determinado que constituya el acto reclamado, el acto que se acusa de anticonstitucional y contra el que se pide la protección de la justicia federal. Y de tal modo ese requisito es indispensable, que sin él la demanda sería improcedente.

Quien pretendiera que los tribunales, declararan en términos generales y sin aplicación a un caso especial, la inconstitucionalidad de una ley u orden de autoridad; menos aún, quien solicitara que se le eximiera de obedecerlas antes de que se hubiera exigido su cumplimiento, aunque fueran notoriamente inconstitucionales, pediría lo que los tribunales no pueden conceder, porque sus sentencias han de ser, en estos juicios tales, según el precepto del artículo 102 de la Constitución, que se limiten a amparar y proteger en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o actos reclamados. La demanda, pues, que no cite un hecho especial, sino que pida la derogación ó siquiera la dispensa de una ley, aunque sea inconstitucional, es improcedente como contraria a aquél precepto."

Esta teoría de Ignacio L. Vallarta, está sustentada en la doctrina que más de veinte años atrás había venido sosteniendo otro ilustre jurisconsulto, como lo fue José Ma. Lozano (34), quien sobre el tema del amparo contra leyes expresaba que era menester la existencia de un acto reclamable en el amparo, es decir, un principio de ejecución de la ley, sin el cuál, no era dable jurídicamente la procedencia de este juicio.

Para ilustrar lo dicho, transcribiré literalmente los conceptos de dicho tratadista:

"349.- DE LA NECESIDAD DE UN ACTO RECLAMABLE. Para la procedencia del recurso de amparo, en los casos de que tratamos, no basta la existencia de una ley anticonstitucional que viole

(34) Op. Cit. Págs. 439 y 440.

una garantía individual. Mientras la ley no se ejecuta ó aplica, debe considerarse como letra muerta, á nadie ofende ni causa perjuicio, y sería en vano intentar un recurso para prevenir su aplicación simplemente posible. La ley adquiere una existencia real y produce sus efectos cuando se aplica á un caso particular: en consecuencia, sólo entonces hay una persona ofendida y esta tiene el derecho de defenderse contra la aplicación actual de la ley por medio del recurso de amparo. Por supuesto que para hacer uso de este remedio no se necesita que la ley sea perfectamente ejecutada; basta un principio cualquiera de ejecución para que el ofendido pueda recurrir á los tribunales federales pidiendo el amparo de la justicia de la Unión. Si no hay un acto reclamable, el recurso es extemporáneo é improcedente. De esta manera, la ley anticonstitucional, herida en cada caso de aplicación, en nombre del derecho individual, se hace imposible, se anula sin necesidad de una declaración general y sin las agitaciones y conmociones que los extravíos del legislador suelen producir. La Justicia de la Unión, sin el aparato de la fuerza, de una manera pacífica y tranquila y sin hacer declaraciones generales respecto de la ley, protege al individuo á quien ésta ataca, manteniendo la incolumidad de las garantías individuales. Sobre la necesidad de un acto reclamable pueden verse las ejecutorias de la Corte de Justicia de 26 de octubre de 1872, 26 de noviembre del mismo año y 16 de enero de 1873. Semanario Judicial, tom. 3º, páginas 404, 507 y 617."

Valgan las anteriores transcripciones literales de Ignacio L. Vallarta, como de José Ma. Lozano, para aclarar una confusión que ha venido imperando desde hace más de setenta años, respecto a lo que uno y otro sostuvieron en diferentes momentos en el amparo contra leyes, pues tanto Rabasa (35), como Ignacio Burgoa (36), hablan de la tesis Lozano-Vallarta, pero sin distinguir lo que uno y otro hicieron de aportación a este respecto, y de manera lisa y

(35) Rabasa, Emilio. El Juicio Constitucional. Librería de la Vda. de Ch. Bouret. México, 1919. Pág. 295.

(36) Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Op. Cit. Pág. 219.

llana confundieron lo expuesto por ambos en una sola teoría, que parece dar a entender la hicieron de conjunto, siendo que no fue así. Y por otra parte, Alfonso Noriega (37), equivocando los conceptos, atribuyó la tesis solamente a uno de ellos: José María Lozano.

El primero en incurrir en esa confusión fue Emilio Rabasa, ya que en su obra "El Juicio Constitucional" (38), en forma literal escribió lo siguiente:

"La doctrina enseñada por Lozano y aplicada por Vallarta está completa en las siguientes líneas del primero, que varias veces citó el segundo: <<Quien pretendiera que los tribunales, declararan en términos generales y sin aplicación a un caso especial, la inconstitucionalidad de una ley u orden de autoridad; menos aún, quien solicitara que se le eximiera de obedecerlas antes de que se hubiera exigido su cumplimiento, aunque fueran notoriamente inconstitucionales, pediría lo que los tribunales no pueden conceder, porque sus sentencias han de ser, en estos juicios tales, según el precepto del artículo 102 de la Constitución, que se limiten a amparar y proteger en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o actos reclamados. La demanda, pues, que no cite un hecho especial, sino que pida la derogación ó siquiera la dispensa de una ley, aunque sea inconstitucional, es impropcedente como contraria a aquél precepto>> ... <<No basta la existencia de una ley anticonstitucional que viole una garantía individual. Mientras la ley no se ejecuta ó aplica, debe considerarse como letra muerta, á nadie ofende ni causa perjuicio... La ley adquiere una existencia real y produce sus efectos cuando se aplica á un caso particular; sólo entonces hay una persona ofendida y esta tiene el derecho de defenderse contra la aplicación actual de la ley por medio del recurso de amparo>>.

(37) Noriega, Alfonso. Op. Cit. Pág. 125.

(38) Op. Cit. Pág. 257.

Rabasa no explicó qué parte de esa teoría era expuesta por Lozano y cuál por Vallarta, pero de las transcripciones que hice en las páginas 39, 40 y 41 de este estudio, se desprende que la primera parte corresponde a la tesis Vallarta, desde donde cita: "<<Quien pretendiera...", hasta donde dice: "... es improcedente como contraria a aquél precepto>>..."; y la segunda parte corresponde a la tesis Lozano, desde: "... <<No basta la existencia de una ley...", hasta el final: "... por medio del recurso de amparo."

No solamente incurrió en la confusión de presentar como una sola las tesis de Lozano y de Vallarta, sino que afirmó: "La doctrina enseñada por Lozano y aplicada por Vallarta está completa en las siguientes líneas del primero, que varias veces citó el segundo..."; sin embargo, del examen de la obra citada, no se desprende ninguna referencia bibliográfica que indique en qué momentos fue que Vallarta citó varias veces a Lozano.

Además, Rabasa, de la teoría de Lozano, modificó en el párrafo que dice: "... produce sus efectos cuando se aplica á un caso particular: en consecuencia, sólo entonces..", para en su lugar escribir: "... produce sus efectos cuando se aplica á un caso particular; sólo entonces...", es decir, suprimió el signo ortográfico ":" después de la palabra "particular", para en su lugar poner ";", y posterior a dicho signo, eliminó las palabras "en consecuencia,".

A partir de esa primera confusión de Rabasa, se desencadenó una serie errores que subsisten hasta la fecha, y por citar algunos diré que Ignacio Burgoa, en su libro "El Juicio de Amparo" (39), hizo una transcripción similar a la anterior:

"Quien pretendiera que los tribunales, decían Lozano y Vallarta, declararan en términos generales y sin aplicación a un caso especial, la inconstitucionalidad de una ley u orden de autoridad; menos aún, quien solicitara que se le eximiera de obedecerlas antes de que se hubiera exigido su cumplimiento, aunque fueran notoriamente inconstitucionales, pediría lo que los tribunales no pueden conceder, porque sus sentencias han de ser, en estos juicios tales, según el precepto del artículo 102 de la Constitución, que se limiten a amparar y proteger en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o actos reclamados. La demanda, pues, que no cite un hecho especial, sino que pida la derogación ó siquiera la dispensa de una ley, aunque sea inconstitucional, es improcedente como contraria a aquél precepto. No basta la existencia de una ley anticonstitucional que viole una garantía individual. Mientras la ley no se ejecuta ó aplica, debe considerarse como letra muerta, á nadie ofende ni causa perjuicio. La ley adquiere una existencia real y produce sus efectos cuando se aplica á un caso particular; sólo entonces hay una persona ofendida y esta tiene el derecho de defenderse contra la aplicación actual de la ley por medio del recurso de amparo."

Como se ve, la transcripción es casi idéntica a lo escrito por Rabasa, salvo por lo siguiente:

a).- La inclusión del proemio: "Quien pretendiera que los tribunales, decían Lozano y Vallarta..."

(39) Op. Cit. Pág. 219.

b).- La eliminación de corchetes dobles <<>>, y los puntos suspensivos ...

No obstante que el Dr. Burgoa omitió señalar la fuente bibliográfica de dicha tesis Lozano-Vallarta, por la similitud existente, es posible afirmar que fue la obra de Rabasa, "El Juicio Constitucional".

Por último, Alfonso Noriega (40), en sus "Lecciones de Amparo, cometió el mismo equívoco al que indujo Rabasa, pues la teoría se la atribuyó en su integridad a José María Lozano, según se desprende de la siguiente cita:

"Establecí en párrafos anteriores, que el problema que se planteó con motivo del momento en que debía pedirse amparo en contra de una ley anticonstitucional, ha tenido tres soluciones de las cuales la primera, en el tiempo, es la que exige la existencia de un acto concreto de ejecución; esta tesis fue sustentada por el eminente jurisconsulto José María Lozano, en su obra Tratado de los Derechos del Hombre; después fue adoptada, en su esencia, por Ignacio L. Vallarta, quien se apoyó en ella para fundar su propia y personal tesis.

Lozano desarrolló sus puntos de vista en la forma siguiente: Afirmó que para que proceda el amparo en contra de una ley inconstitucional, es preciso que esta ley sea ejecutada por la autoridad y que como consecuencia de su ejecución, haya una persona que resulte perjudicada y, por tanto, reclame ante la autoridad el acto concreto que le ocasionó el daño, porque la ley en sí misma, mientras no llega a aplicarse a un caso concreto,

es letra muerta, no tiene ningún valor, a nadie beneficia y a nadie perjudica.

Lozano expone su doctrina en el siguiente párrafo que a continuación transcribo:

"Quien pretendiera que los tribunales, declararan en términos generales y sin aplicación a un caso especial, la inconstitucionalidad de una ley u orden de autoridad; menos aún, quien solicitara que se le eximiera de obedecerlas antes de que se hubiera exigido su cumplimiento, aunque fueran notoriamente inconstitucionales, pediría lo que los tribunales no pueden conceder, porque sus sentencias han de ser, en estos juicios tales, según el precepto del artículo 102 de la Constitución (correspondiente al 107 de la actual) que se limiten a amparar y proteger en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o actos reclamados. La demanda, pues, que no cite un hecho especial, sino que pida la derogación ó siquiera la dispensa de una ley, aunque sea inconstitucional, es improcedente como contraria a aquél precepto... No basta la existencia de una ley anticonstitucional que viole una garantía individual. Mientras la ley no se ejecuta ó aplica, debe considerarse como letra muerta, á nadie ofende ni causa perjuicio... La ley adquiere una existencia real y produce sus efectos cuando se aplica á un caso particular; sólo entonces hay una persona ofendida y esta tiene el derecho de defenderse contra la aplicación actual de la ley por medio del recurso de amparo." 3

El número 3 que aparece al final de la cita, es como aparece en la obra "Lecciones de Amparo", sin embargo, debo decir que está equivocado, ya que debe ser el número correcto el "1". Y cuando refiere la fuente bibliográfica de la tesis que, según Noriega, es de José María Lozano, alude a el libro de éste "Tratado de los Derechos del Hombre, Pág. 439, y a "El Juicio Constitucional", Pág. 257, de Emilio Rabasa.

No es cierto que toda la tesis citada por Noriega, sea atribuible a José María Lozano, ya que compuesta de dos partes, el autor de la primera es Ignacio L. Vallarta, y el de la segunda parte es José María Lozano, como ya se vio.

En desagravio a las objeciones que he vertido sobre la teoría del amparo contra leyes de José Ma. Lozano, y defendida posteriormente por Ignacio L. Vallarta, valga decir que si la Ley de Amparo de aquella época, hubiese estado concebida en los términos de la actualmente en vigor, tal vez sus teorías no se habrían esbozado como lo fueron, y estas críticas que ahora les hago, seguramente no las estuviera escribiendo.

En suma, el verdadero artífice de la teoría en el amparo contra leyes, lo fue José Ma. Lozano, como se desprende de sus aportaciones, de las que podemos extraer las siguientes:

a).- El amparo no procede contra las leyes en sí mismas consideradas, pues mientras no se ejecutan o aplican, son "letra muerta" que a nadie causan perjuicio;

b).- No procede el amparo para prevenir la potencial aplicación de la ley;

c).- Sólo podrá haber un ofendido, cuando la ley se aplica a un caso particular, y es hasta entonces cuando nace el derecho de defenderse mediante el amparo;

d).- Sin la existencia de un "acto reclamable" (aplicación de la ley), el amparo es extemporáneo por prematuro y, por ende, improcedente; y, por último,

e).- Al concederse la protección federal, la ley inconstitucionalmente aplicada, se anula en relación al ofendido, sin hacer declaraciones generales.

Por su parte, de la teoría de Vallarta, únicamente tenemos una pobre contribución, que no es mas que repetición de lo dicho por Lozano, pero en diferente manera:

a).- Es requisito esencial de la demanda de amparo, que se precise el acto concreto de aplicación de la ley, pues sin él, la demanda es improcedente. (Acto reclamable a que se refiere José Ma. Lozano);

b).- Los tribunales no pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley sin que exista previamente un acto de aplicación (acto reclamable), pues ello equivaldría a una declaración general, que sería violatoria del artículo 102 de la Constitución de 1857, ya que la sentencia debe ser tal que se limite a amparar y proteger en el caso especial que verse el proceso.

Es en esta última parte donde equivoca Vallarta, pues en ningún momento sugirió o insinuó José Ma. Lozano, que de concederse el amparo contra la ley en sí misma, sería equivalente a hacer una declaración general. Y este yerro, es imputable tanto a Rabasa, como a Ignacio Burgoa (41), quien sostiene que:

"La idea que, según Rabasa y que nosotros acogemos, impelió a Lozano y Vallarta para declarar la improcedencia del amparo contra leyes en los casos en que éstas no fueran aplicadas por un acto de autoridad concreto, consistió en la suposición de que la sentencia judicial que protegiera al ofendido contra una disposición legal en sí misma considerada, implicaba la facultad derogatoria de un acto legislativo, que sólo incumbía al Poder Constitucional respectivo..."

En este punto me permitiré discrepar de Rabasa y, consecuentemente del Dr. Burgoa, porque no fue Lozano quien supuso que la "... sentencia judicial que protegiera al ofendido contra una disposición legal en sí misma considerada, implicaba la facultad derogatoria de un acto legislativo, que sólo incumbía al Poder Constitucional respectivo...", sino que quien lo sostuvo fue solamente Vallarta (42).

Estimo que las posturas de Lozano y Vallarta en el amparo contra leyes, se debieron fundamentalmente a la manera

(41) Op. Cit. Págs. 219 y 220.

(42) El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus. Ensayo Crítico Comparativo. Imprenta de Francisco Díaz de León. México, 1881. Pág. 119. Ver Supra, Capítulo Segundo, inciso II.

en que se encontraba la Ley de Amparo de 1869 en aquella época, pues sólo se consideraba como autoridad responsable a la que inmediatamente ejecutaba el acto reclamado, y sin que en modo alguno se llamara a juicio a la autoridad ordenadora, por lo que no era dable jurídicamente atacar la ley en sí misma considerada, sino sólo a través de su acto de aplicación, efectuado por las autoridades administrativas, puesto que no se permitía el amparo en asuntos judiciales.

III.- Definición de Romeo León Orantes.

Ciñéndose enteramente al concepto de autoridad responsable previsto en el antiguo artículo 11 de la Ley de Amparo, este tratadista considera que se trata de aquella que dicta u ordena la ley o el acto reclamado, así como también la que lo ejecuta o trata de ejecutarlo; agregando que la misma es la demandada en el juicio de garantías, dado que la litis constitucional se forma entre el quejoso y la responsable, a través de las pretensiones contenidas respectivamente en la demanda de amparo y la contestación de la autoridad al rendir su informe justificado; pero desde luego, la actuación autoritaria necesariamente debe ser de imperio o soberanía.

Para una adecuada comprensión de lo dicho, me permitiré transcribir de manera literal la postura de León Orantes (43), contenida en los siguientes términos:

"La autoridad responsable.- El artículo 11 de la Ley de Amparo, considera autoridad responsable tanto a la que dicta u ordena la ley o el acto reclamado, como a la que lo ejecuta o trata de ejecutar.

La autoridad responsable es la parte demandada en el juicio; la litis en éste se plantea por los términos de la demanda formulada por el quejoso y la contestación que produce la autoridad al rendir su informe justificado.

La autoridad responsable, para poder ser considerada como tal en un juicio de amparo, necesita estar provista de imperio, es decir, la actuación que la mencionada parte tenga o pretenda tener en la ley o acto reclamados debe ser de soberanía, en ejercicio del imperio de que goza el Estado, pues si obra en forma diversa aunque por su origen o por el órgano gubernamental a que pertenezca pudiera ser tenida como autoridad, no lo sería para los efectos del amparo."

La litis se forma, es cierto, con la contestación que producen la autoridad o autoridades responsables, al rendir sus informes justificados, pero no es la única manera, pues en el caso de ausencia en la rendición de informes, la litis constitucional subsiste, y sobre ella se distribuye el gravamen probatorio: en la autoridad responsable si el acto que se le reclama es en sí mismo violatorio de garantías, y en el quejoso, si su inconstitucionalidad depende de los motivos, datos o pruebas tomadas en cuenta al emitir el acto,

(43) El Juicio de Amparo. Tercera edición. Cajica. México, 1957. Pág. 172.

de conformidad con lo que dispone el párrafo tercero del artículo 149 de la ley de Amparo, que a la letra dice:

Art. 149. ... Cuando la autoridad responsable no rinda su informe con justificación se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea violatorio de garantías en sí mismo, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependa de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto. ...

IV.- Definición de Alfonso Noriega.

Este tratadista (44), haciendo la combinación de su opinión y el concepto legal de autoridad responsable contenido en el artículo 11 de la Ley de Amparo, expone su definición en los siguientes términos:

"Autoridad responsable es aquella que por su especial intervención en el acto reclamado, está obligada a responder de la constitucionalidad del mismo y por tanto es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado."

No menciona Alfonso Noriega lo que ha de entenderse por "especial intervención" en el acto reclamado, y ello produce confusiones, máxime si tomamos en cuenta que tampoco expuso su concepto de "obligación de responsabilidad constitucional del acto reclamado".

(44) Op. Cit. Pág. 329.

Ahora bien, si por responder constitucionalmente del acto reclamado, quiso dar a entender la obligación para cumplimentar la resolución amparatoria en términos de lo que dispone el artículo 80 de la Ley de Amparo, estimo que no es lo correcto, pues no obstante que algunas autoridades no figuren como responsables del acto reclamado, cuando por razón de sus funciones deban intervenir en la ejecución de la sentencia federal, tienen igualmente la obligación de cumplir la ejecutoria que concedió la protección de la justicia de la Unión; y más aún, en caso de negativa procede el Incidente de Incumplimiento a que se refiere el artículo 107 de la ley en cita, como lo sostiene la Suprema Corte de Justicia (45):

137. EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO. A ELLA ESTAN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES, AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO. Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que, por razón de sus funciones, deba intervenir en su ejecución, pues atenta la parte final del primer párrafo del artículo 107 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías está obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquiera otra autoridad que, por sus funciones, tenga que intervenir en la ejecución del fallo.

En este orden de ideas, es pertinente anotar que hay autoridades que no tuvieron intervención alguna en el

(45) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985. 8a. Parte, Común al Pleno y Salas. Jurisprudencia No. 137. Págs. 209 y 210.

acto reclamado, y menos aun de manera "especial", y a pesar de que por ello no tienen el deber de responder por la defensa constitucional de ese acto, les asiste la obligación de comportarse como si hubiesen sido partes en el juicio de garantías, y cumplimentar la ejecutoria de la Unión, como "partes supervenientes" en la fase de ejecución de sentencia.

V.- Definición de Humberto Briseño Sierra.

El concepto de competencia para expedir un acto autoritario, es lo que determinará su calidad de responsable en el juicio de amparo, según el decir de Briseño Sierra (46), pues en su opinión:

"Bien podría hacerse el intento de identificar a la responsable a través del concepto de competencia. Posiblemente después del juzgador del amparo, ningún otro sujeto de los que intervienen en este control, tenga la calidad de autoridad (el caso del ministerio público será contemplado después) y, por ende, la característica de titular de una competencia.

Bastaría entonces, con distinguir las competencias, para delimitar entre juzgador (de amparo) y responsable. Esta última sería la autoridad competente para emitir el acto (o conducirse omisivamente) reclamado. Así se ha intentado en la ley, cuando el artículo 11 indica: "Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta (rectius: realiza) o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado". Pero no hay duda que con ello se forma un círculo vicioso: responsable es la autora del acto y reclamado es lo realizado por la responsable. Ni una ni otro quedan precisados."

(46) Briseño Sierra, Humberto. Teoría y Técnica del Amparo. Tomo I. Cajica, Puebla, 1966. Pág. 351.

No participo del criterio relativo a que es la competencia de la autoridad para emitir el acto reclamado, lo que determinará su calidad de responsable en el amparo, pues atendiendo a tal posición, no podrían ser impugnables a través del juicio de garantías, todos los actos arbitrarios y de abusos de poder realizados por el ejecutivo y sus demás dependencias, o por los poderes legislativo y judicial.

En otras palabras, la violación directa al artículo 16 de la Carta Magna cometida por algún órgano estatal, en ausencia de "competencia constitucional", no podría ser atacada en el amparo, porque precisamente tal autoridad no puede ser señalada como responsable en el juicio de garantías por no ser la autoridad competente para emitir el acto reclamado, y desde luego, ello es un contrasentido inadmisibile.

Visto lo anterior a través de un silogismo, veremos lo falaz del razonamiento:

PRIMERA PREMISA: Es autoridad responsable el órgano del estado que tiene competencia para emitir el acto reclamado.

SEGUNDA PREMISA: Un órgano del estado que carece de competencia constitucional para dictar un acto, lo emite, contraviniendo el artículo 16 de la Ley Suprema.

CONCLUSION: El órgano del estado que emite un acto sin tener competencia constitucional para ello, no tiene el carácter de autoridad responsable en el amparo.

Es evidente la falsedad conclusiva en el silogismo aludido, pues se partió de una primera premisa que no es verdadera, y aunque se admita como cierta la segunda premisa, la conclusión, irremisiblemente será falsa, como efectivamente lo es.

A mayor abundamiento, conforme al criterio sustentado por Briseño Sierra, el amparo jamás procedería contra actos de las autoridades "de facto", siendo de explorado derecho que precisamente por tales circunstancias es que procede y se instituyó el juicio constitucional, como lo ha venido sosteniendo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (47):

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

(47) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985. 8a. Parte, Común al Pleno y Salas. Jurisprudencia No. 75. Pág. 122.

Esta jurisprudencia, si bien permanece en vigor, a pesar de ser tan antigua, ya está superada en la actualidad (48), y sólo se invoca en este apartado para apoyar la crítica que se le hace al concepto de autoridad responsable basado en la competencia, según el decir de Briseño Sierra.

VI.- Definición de Ignacio Burgoa.

Para este prestigiado autor, el concepto de autoridad responsable no es único, sino triple, pues lo basa en las distintas hipótesis que consagran las tres fracciones del artículo 103 constitucional respecto a las violaciones que pueden originar el juicio de garantías, y en tales condiciones, según la índole de la contravención será la conceputación que se haga de la autoridad responsable.

Señala Ignacio Burgoa (49), su posición en los siguientes términos:

"Así, si en la fracción primera del artículo 103 citado (correspondiente al primero de la Ley de Amparo, fracción primera), la contravención se manifiesta en una violación a las garantías individuales, la autoridad responsable será, aplicando el concepto de autoridad en general al juicio de amparo, aquel órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica, o extingue situaciones en general, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa, todo ello

(48) Infra, Capítulo Segundo, inciso XI.

(49) Op. Cit. Págs. 338 y 339.

mediante la infracción a las garantías individuales. Esta constituye, pues, la forma como cualquier autoridad, mediante una decisión o ejecución, realizadas conjunta o separadamente, produce la creación, extinción o alteración en una situación en general, que tenga repercusión particular.

El concepto de "autoridad responsable" en las fracciones segunda y tercera del artículo 103 constitucional (fracciones segunda y tercera del artículo primero de la Ley de Amparo), si bien participa de los caracteres de la idea de autoridad en el juicio de amparo, se delimita en razón de la naturaleza de la contravención legal o constitucional que se provoca, la cual es diversa de la violación a que alude la fracción primera. Además, dicho concepto es de extensión más restringida que la del que corresponde a esta última fracción, puesto que, como ya advertimos, en las fracciones segunda y tercera del multicitado precepto constitucional, la autoridad infractora no es cualquier órgano estatal, sino el federal o el local, respectivamente, cuyas sendas ideas dejamos expresadas en el capítulo séptimo. Por consiguiente, de acuerdo con la fracción segunda del artículo 103 constitucional (fracción II del artículo 1º de la Ley de Amparo), la autoridad responsable es aquella autoridad federal (nos abstenemos de repetir el concepto relativo por juzgarlo innecesario) que produce, en perjuicio particular, causando un agravio directo y personal, la invasión de la esfera de competencia legal o constitucional de los Estados. A la inversa, de conformidad con la fracción tercera del mencionado precepto de nuestra Ley Suprema, la autoridad responsable será aquella autoridad local (el concepto de ésta se da por conocido) que lesiona la órbita de competencia constitucional o legal de los órganos estatales federales, con las consecuencias distintivas que acabamos de señalar."

Desde luego manifiesto disentir del criterio citado. Poco importa la naturaleza de la violación alegada, o que la autoridad sea local o federal, para identificarla como responsable en el amparo, pues además, no son distintas las

obligaciones y deberes procesales que les corresponden una vez iniciada la relación procesal en el juicio de garantías.

Dicho de otro modo, sea que se trate de una autoridad federal, estatal o municipal, todas ellas tienen el deber de rendir sus informes justificados, con las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento conforme al artículo 149 de la Ley de Amparo; y en su caso, deben remitir los informes previos si se promoviese la suspensión de la ejecución de los actos reclamados, pues así lo estatuye el diverso 131 del mismo ordenamiento; y en el supuesto de concederse la protección de la Justicia de la Unión, tanto la autoridad local como la federal, han de cumplir con la sentencia en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo, so pena de ser sancionadas como lo manda la fracción XVI, del artículo 10t Constitucional; y de igual modo, cuando debiendo suspender la ejecución del acto no lo hicieren, o cuando habiéndola suspendido admitan garantías que resulten insuficientes o ilusorias, serán consignadas, además de la responsabilidad civil que les corresponda, atento el contenido de la fracción XVII, del expresado numeral 107.

Por otra parte, el fundamental elemento común a este triple concepto de autoridad responsable expresado por el Dr. Ignacio Burgoa, parte de que en dichas hipótesis existe un actuar que lesiona la esfera jurídica del

gobernado, sea por violación de garantías o por la invasión competencial de las esferas federal o estatal respectivamente.

Ahora bien, yo considero que aun suponiendo que no haya lesión al "status jurídico" del gobernado, sea porque el acto es inexistente, o porque existiendo, está en apariencia apegado a la Constitución, la calidad de autoridad responsable subsiste por el solo hecho de que el quejoso en su demanda, le haya atribuido el acto reclamado (50).

VII.- Definición de Carlos Arellano García.

Partiendo de la delimitación conceptual establecida en la Ley de Amparo, estima que se trata de un término conciso que evita "confusiones innecesarias" (Sic), por lo que se antoja la pregunta: ¿Qué acaso, debe haber confusiones necesarias, y además, legales?

Para una debida comprensión de lo expuesto, transcribiré en lo conducente a dicho tratadista (51):

En el estudio de la autoridad responsable es indispensable mencionar que la Ley de Amparo nos proporciona un concepto legal de autoridad responsable a saber:

(50) Ver la crítica a José R. Padilla. Infra, Capítulo Segundo, inciso VIII.

(51) Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo. Segunda edición. Porrúa. México, 1983. Pág. 477.

Artículo 11. Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

El concepto legal transcrito nos sugiere los siguientes comentarios:

a) Es un concepto breve, de fácil acceso, evita confusiones innecesarias.

b) Comprende tanto a autoridades ejecutoras como autoridades decisoras.

c) Establece una relación directa entre la autoridad responsable y el acto reclamado. La autoridad responsable "responde" del acto reclamado.

d) Es conveniente aclarar que, puede acontecer que la autoridad responsable no haya dictado, ni ordenado, ni ejecutado o tratado de ejecutar la ley o el acto reclamado.

El quejoso le hace esa imputación. La autoridad responsable lo niega y dentro del proceso de amparo se demuestra que la autoridad señalada como responsable no tuvo inferencia en la ley o acto reclamado. A pesar de no estar en las hipótesis del artículo 11 de la Ley de Amparo tuvo el carácter de responsable. A nuestro juicio el artículo 11 mejoraría esta objeción si dijera:

Es autoridad responsable a la que el quejoso le imputa haber dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar la ley o el acto reclamado."

Como se ve, Arellano García, considera completo el concepto legal de autoridad responsable, por cuanto comprende a las autoridades ordenadoras y ejecutoras, estableciendo la relación directa entre autoridad responsable y acto reclamado; sin embargo, olvida este autor, que existen gran cantidad de casos en que lo que se reclama no es la orden o su ejecución, sino precisamente la ausencia, la omisión de ese deber de ordenar o ejecutar lo que se es debido conforme

a la ley, Vgr., la violación directa al artículo 8° del Pacto Federal, en que la autoridad responsable es omisa en responder en el breve término que prescribe el mandato constitucional. ¿Qué acaso hay orden alguna, o ejecución en este supuesto?

No obstante las críticas que pudiesen hacérsele a las observaciones de este autor, tiene, en mi concepto, un acierto, y es el de concebir a la autoridad responsable como aquella a quien el quejoso le imputa el acto reclamado, con independencia de que lo hubiese dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar.

VIII.- Definición de José R. Padilla.

Para ser coincidente con el título de su obra, el concepto de autoridad responsable expuesto por José R. Padilla (52), es sumamente breve, pero no por ello clarifica los problemas que su definición encierra, pues introduce elementos que no explica, y que en sí mismos conllevan otro cuestionamiento, dejando insoluto el originalmente planteado.

Señala el autor de referencia que:

"... autoridad responsable es el órgano de gobierno que al desplegar su facultad de imperio y produciendo una ley, sentencia o un acto genérico, agravia a los gobernados."

Considero que es un grave error identificar a la autoridad responsable con "órgano de gobierno", pues primeramente debe saberse qué es lo que dio a entender con tal expresión, sin que en modo alguno se haya ocupado de desentrañar su sentido.

Por otro lado, es indebido determinar la calidad de autoridad responsable, con el agravio al gobernado, dado que ello quiere decir que ¿Si no existe afectación alguna, no se dio el elemento autoridad responsable?

Conclusión semejante es inadmisibile, atendiendo a que en todos aquellos casos de improcedencia contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso, previstos en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, no existiría, conforme al criterio de José R. Padilla, la autoridad responsable; y lo mismo sucedería, en los supuestos en que, afectando la esfera jurídica del particular, la autoridad lo hiciera aparentemente, con apego a la constitución (53).

Por último, desatina al sostener que la autoridad responsable debe desplegar una facultad de imperio con producción de un acto, cuando que como ya se vio al analizar la definición de Arellano García (54), la autoridad que se

(53) Vid crítica a Humberto Briseño Sierra. Supra, Capítulo Segundo, inciso V.

(54) Vid. Supra, Capítulo Segundo, inciso VII.

señala como responsable puede afectar el radio jurídico del gobernado sin necesidad de desplegar dicha facultad de imperio, al omitir realizarla.

IX.- Definición de Andrés Lira.

Son fundamentales para la existencia de la autoridad responsable, según el autor que ahora se comenta (55), las siguientes circunstancias: que sea una entidad pública del estado; que sea titular de poder de decisión y/o ejecución; que exceda los límites de su poder; y, que altere los derechos fundamentales del gobernado.

"... una entidad pública del estado, que es titular de poder de decisión y/o ejecución y que mediante el ejercicio de esa facultad, excediendo los límites de su poder, interfiere alterando los derechos fundamentales del gobernado."

Las mismas críticas que se hicieron a Carlos Arellano García (56), Ignacio Burgoa (57) y José R. Padilla (58), son valederas para Andrés Lira, mismas que en obvio de innecesarias repeticiones se dan aquí por reproducidas, pues resulta intrascendente para la existencia de la autoridad responsable, el que se haya excedido o no, en los límites de su poder, (puede no hacerlo y ser responsable); y además, el

(55) Lira, Andrés. El Amparo Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano. Fondo de Cultura Económica. Primera reimpresión. México, 1979. Pág. 74.

(56) Vid. Supra, Capítulo Segundo, Inciso VII.

(57) Vid. Supra, Capítulo Segundo, Inciso VI.

(58) Vid. Supra, Capítulo Segundo, Inciso VIII.

que se vean alterados los derechos fundamentales del gobernado, poco importa para que la autoridad sea llamada como responsable en el juicio constitucional, dado que es posible que sin alterar los derechos fundamentales del gobernado, se le emplace como demandada en el juicio de amparo.

X.- Definición de Luis Bazdresch.

Este autor (59), parte inicialmente del concepto legal establecido en el artículo 11 de la Ley de Amparo, diciendo que es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado, y agrega que:

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

Estimo desacertada esta postura porque, de suyo, elimina la posibilidad de llamar a juicio a las autoridades

(59) Bazdresch, Luis. El Juicio de Amparo. Curso General. Cuarta Edición. Primera Reimpresión. Trillas. México, 1986. Pág. 57.

"de facto", como lo serían aquellas que actúan sin estar previstas existencialmente en una ley, así como aquellas que en desvío de poder emiten un acto autoritario sin estar facultadas para ello (60).

Por último, no es la afectación a un particular, ni la violación de garantías individuales lo que determina su calidad de responsable, ya que puede no existir el acto reclamado, y sin embargo el carácter de responsable es indiscutible a la autoridad que es demandada en el juicio constitucional, por el sólo hecho de que el quejoso le atribuya el acto que se combate, a pesar de que realmente sea inexistente dicho acto (61).

XI.- El concepto de autoridad responsable establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito.

No hay una definición clara de lo que la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito entienden por autoridad responsable, en la manera tan precisa que lo indica el artículo 11 de la Ley de Amparo; sin embargo, en cada caso particular han definido si tal o cual órgano tiene o no, el carácter de autoridad para los efectos del amparo, y así, en jurisprudencia establecida por la

(60) Ver crítica a Humberto Briseño Sierra, Supra Capítulo Segundo, Inciso V.

(61) Vid. Supra Capítulo Segundo, Inciso VI.

Suprema Corte, haciendo suyas las ideas del insigne constitucionalista Ignacio L. Vallarta (62) sobre la procedencia del amparo contra las autoridades "de facto", sostiene que las autoridades son "personas" que disponen de fuerza pública, con independencia de que tengan o no facultades para ello, pues tienen la posibilidad de actuar públicamente debido a la fuerza de que disponen.

La jurisprudencia a que me refiero es del siguiente tenor literal (63):

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

Quinta Epoca:

Tomo IV, Pág. 1067. Torres Marcolfo F.
Tomo XXIX, Pág. 1180. Rodríguez Calixto A.
Tomo XXXIII, Pág. 2942. Díaz Barriga Miguel.
Tomo LXV, Pág. 2931. Sandi Mauricio.
Tomo LXX, Pág. 2262. Moral Portilla Jorge del.

Estimo que la jurisprudencia transcrita (64), parte de un grave error conceptual, dado que da por sentada la idea

(62) Cuestiones Constitucionales. VOTOS. Tomo III. Imprenta y Litográfica de Irineo Paz. México, 1896. Págs. 162 a 165.

(63) Vid. Op. Cit. Nota No. 24. Pág. 43.

(64) Esta jurisprudencia corresponde a la No. 53, que bajo el rubro AUTORIDADES. QUIENES LO SON, obra a fojas 98, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, 8a. Parte, Común al Pleno y Salas. Y, aparece publicada con la misma voz, bajo el No. 54, del Apéndice 1917-1965, Sexta Parte.

(equivocada), de que todo acto autoritario implica como requisito "sine qua non" su ejecución, y más aún, que ésta habrá de llevarse a cabo mediante la fuerza pública de la que deben disponer, de hecho o de derecho (65).

Son muchos los actos que sin necesidad de ejecutarse, pueden ser reclamables en amparo; tantos que resulta prolijo mencionarlos, pero que a guisa meramente enunciativa señalaré algunos: Vgr., la violación al artículo 8º constitucional, cuando la autoridad simplemente se abstiene de responder en breve término al peticionario. ¿Qué acaso lleva implícita ejecución? ¿Es necesaria la fuerza pública en este supuesto? La respuesta negativa salta a la vista, y no por ello dejaremos de reconocer el carácter autoritario del acto omisivo para los efectos de reclamarlo en el juicio de garantías que se instaure.

En otro caso, las resoluciones de los jueces en que niegan el levantamiento de embargo, o las resoluciones interlocutorias que declaran infundado el incidente de falta de personalidad, ¿Requieren alguna ejecución? ¿Requieren de disposición de fuerza pública? Evidentemente que no, y por ello estimo que no es del todo acertado el concepto que de autoridad para los efectos del juicio de amparo quedó indicado en la jurisprudencia mencionada.

(65) Para mayor amplitud sobre los orígenes de esta jurisprudencia, véase la obra de Genaro D. Góngora Pimentel Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Temas del Juicio de Amparo en Materia Administrativa. Segunda edición ampliada. Porrúa, México, 1989. Págs. 2 a 7.

No debo pasar por alto las críticas a esta misma jurisprudencia efectuadas por el maestro Genaro D. Góngora Pimentel, quien considera que realmente no existe dicha jurisprudencia, porque el cuarto precedente relativo al amparo promovido por Mauricio Sandi, publicado en el Tomo LXV, Pág. 2931, no tiene ninguna relación con el problema de lo que debe entenderse por autoridades para los efectos del amparo; que además de ello es deficiente y anticuada, y no obstante ello se encuentra en vigor (66).

El mismo tratadista posteriormente agrega que:

"... de seguir ciegamente la redacción de la tesis jurisprudencial, quedarían fuera todos aquellos actos de autoridad en que no se hubiera realizado un acto de ejecución material público, a través de la fuerza pública, los que son muchos."
(67)

Algunos Tribunales Colegiados de Circuito, han tenido en ocasiones que emitir su posición respecto al concepto que ahora nos ocupa, y en esas sentencias encontramos elementos que caracterizan a la autoridad, como por ejemplo el establecimiento de cargas en perjuicio de terceros; la participación, con o sin facultades, en el acto reclamado; el uso de facultades de imperio.

(66) *Ibidem*. Pág. 3.

(67) *Op. Cit.* Pág. 5.

Por su importancia transcribiré el contenido de tales resoluciones:

AUTORIDADES, QUIENES LO SON, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.- Conforme a la tesis de jurisprudencia visible con el número 54 en la página 115 de la Sexta Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1965, autoridades son para los efectos del amparo, todas aquellas personas que de hecho o de derecho "disponen de la fuerza pública". Esa tesis, formada con ejecutorias que van del Tomo IV al Tomo LXX de la Quinta Epoca del Semanario citado, necesita ser afinada en la época actual, en que las funciones del Poder Ejecutivo se han desplazado con complejidad creciente a organismos descentralizados y paraestatales. Y se tiene que llegar a la conclusión de que si los particulares no pueden por su voluntad unilateral, ni por estipulación respecto del tercero (artículos 1860, 1861, 1868 y relativos del Código Civil aplicable en materia federal), imponer a otros cargas que sean exigibles mediante el uso de la fuerza pública, ni directamente ni indirectamente (acudiendo para ello a los tribunales, por ejemplo), uno de los elementos que viene a caracterizar a las autoridades para los efectos del amparo (artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal), es el hecho de que con fundamento en alguna disposición legal puedan tomar determinaciones o dictar resoluciones que vengan, en forma cualquiera, a establecer cargas en perjuicio de terceros, que puedan ser exigibles mediante el uso de la fuerza pública (según que dispongan ellas mismas de esa fuerza, o que haya posibilidad de un camino legal para acudir a otras autoridades que dispongan de ella. Y cuando esas cargas sean en alguna manera exigibles mediante el uso de la facultad económico coactiva, como impuestos, derechos o aprovechamientos (artículo 1º, fracción I, del Código Fiscal de la Federación), se estará frente a autoridades facultadas para dictar resoluciones de carácter fiscal. (68)

Amparo en Revisión RA-794/73. Asarco Mexicana, S.A. 1º de abril de 1974. Unanimidad de votos.

(68) Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1974. Tercera Parte. Sección Segunda. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Págs. 63 y 64.

Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. **Secretario:** Víctor Manuel Alcaraz B.

Sostienen la misma tesis (69):

Amparo en Revisión 811/80. Sandoz de México, S.A. 11 de marzo de 1981. Unanimidad de votos.

Amparo en Revisión 870/80. Helber de México, S.A. 11 de marzo de 1981. Unanimidad de votos.

Amparo en Revisión 84/80. Laboratorios Cryopharma, S.A. 18 de marzo de 1981. Unanimidad de votos.

Es acertada esta tesis, por cuanto que permite, en el juicio de garantías, admitir como autoridades responsables a entidades que no necesariamente son órganos del estado en el sentido tradicional, como por ejemplo a las empresas paraestatales y los organismos descentralizados.

La base de este precedente parte de que tales organismos o paraestatales, pueden imponer cargas al particular, actuando de manera unilateral e imperativa, y con la posibilidad de actuar coactivamente mediante el uso de la fuerza pública.

Es en este último aspecto en el que el precedente citado del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, repite substancialmente la jurisprudencia No. 54, del Apéndice 1917-1965, AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, es decir, sostiene también que es el uso de la fuerza pública lo que caracteriza el acto

(69) Consultables a fojas 58, 59 y 60 del Semanario Judicial de la Federación, Vols. 145-150. Sexta Parte, Colegiados. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

autoritario; y bien sabido es que no todo acto de la autoridad implica su ejecución mediante la fuerza pública.

No acierta la ejecutoria transcrita cuando sostiene que: "... uno de los elementos que viene a caracterizar a las autoridades para los efectos del amparo (artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal), es el hecho de que con fundamento en alguna disposición legal puedan tomar determinaciones o dictar resoluciones que vengan, en forma cualquiera, a establecer cargas en perjuicio de terceros..."

En efecto, nada tiene que ver que dichos organismos o paraestatales impongan cargas a terceros con fundamento en alguna disposición legal, pues puede suceder que lo hagan sin ese fundamento, o que encuadren en conductas omisivas, y es en tal momento cuando violentando la norma fundamental establecida en el artículo 16, o en el 8º, en su caso, agravian al particular, quien en esas condiciones hace el reclamo mediante el amparo y los señala como autoridades responsables, sin que pueda objetarse tal carácter.

A continuación transcribiré un interesantísimo criterio que verdaderamente vino a revolucionar el concepto de autoridad responsable para los efectos del amparo, aprobado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en una brillantísima ponencia del Magistrado Gilberto Liévana Palma:

30.- **AUTORIDADES. QUIENES LO SON.** El carácter de autoridad responsable de una determinada entidad, para los efectos del juicio de garantías, no depende de su naturaleza jurídica, sino de la participación que tenga o pueda tener, con o sin facultades, en la gestación o ejecución de los actos reclamados y esta cuestión sólo puede dilucidarse con pleno conocimiento de causa en la audiencia constitucional, con vista de los informes justificados y de las pruebas que rindan las partes, pues de otra manera se estaría prejuzgando sobre el particular; en consecuencia, debe admitirse la demanda respecto de tal autoridad, sin perjuicio de que en la audiencia se resuelva si tiene o no el indicado carácter. (70)

Queja 76/76. Soledad Govea Carrillo. 28 de octubre de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Liévana Palma. Secretario: José Raymundo Ruiz Villalbazo.

Excelente el criterio que se acaba de transcribir, pues efectivamente, no es su naturaleza jurídica lo que determina el carácter de la autoridad responsable para los efectos del amparo, ya que lo que verdaderamente importa es la participación que haya tenido el órgano del estado, empresa paraestatal u organismo descentralizado, en el nacimiento del acto reclamado, o la que tuvo, o pudiera llegar a tener en su ejecución, pues como acto futuro, éste último, es el único que puede ser materia del juicio de garantías.

Definitivamente que es una verdad irrefutable, el hecho expresado en la ejecutoria, consistente en que carece

(70) Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1976. Tercera Parte, Colegiados. Sección Segunda. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Pág. 172.

de relevancia el que la participación de dichas entidades en la génesis del acto reclamado o su ejecución, haya sido con o sin fundamento en una disposición legal.

De esta manera, admitiendo el juez de Distrito la demanda de amparo contra un organismo, del que se duda si tiene o no el carácter de autoridad para los efectos del amparo, se da oportunidad al quejoso para acreditar esa calidad, y de no hacerlo en la audiencia constitucional, se decretará el sobreseimiento con fundamento en el artículo 74, fracción III, en relación con el diverso 73, fracción XVIII y 1º, fracción I, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 103 de la Constitución Federal.

Otro precedente del mismo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y también ponencia del Magistrado Liévana Palma, es que el que cito a continuación:

23.- AUTORIDADES. QUIENES LO SON. El carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo, no deriva de que reúna determinados requisitos legales o formales para su existencia, sino simplemente de que dicte, ordene o ejecute el acto reclamado y de que disponga de la fuerza pública para hacerlo cumplir. (71)

Amparo en Revisión 489/78. Banco del Atlántico, S.A. 24 de julio de 1978. Unanimidad de Votos. Ponente: Gilberto Liévana Palma. Secretario: José Raymundo Ruiz Villalbazo.

(71) Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1978. Tercera Parte, Colegiados. Sección Segunda. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Pág. 164.

Estoy de acuerdo en que el carácter de autoridad responsable para los efectos del juicio de garantías, no depende de su existencia formal conforme a la ley, pues las autoridades "de facto" pueden ser enjuiciadas en el procedimiento de amparo; pero en lo que discrepo de la tesis contenida en la ejecutoria citada, es en que necesariamente caracteriza a las autoridades el que deban disponer de la fuerza pública para hacer cumplir sus determinaciones, ya que como lo he dejado establecido (72), no todos los actos autoritarios implican ejecuciones que deban llevarse a cabo mediante el uso de la fuerza pública.

Repitiendo nuevamente el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, los conceptos del precedente resuelto en 1976, en la Queja 76/76, y bajo la ponencia del Magistrado Liévana Palma, se determinó lo siguiente sobre el concepto que se viene estudiando:

10.- 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 autoridades responsables no depende de su naturaleza jurídica, sino de la participación que haya tenido, con o sin facultades en la gestación o ejecución de los actos reclamados. (73)

(72) Supra, Capítulo Segundo, apartado IV.

(73) Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1979. Tercera Parte, Colegiados. Sección Segunda. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Págs. 105 y 106.

*Amparo en Revisión 999/79. Ricardo García Pelayo.
18 de octubre de 1979. Unanimidad de votos.
Ponente: Gilberto Liévana Palma. Secretario: José
Raymundo Ruiz Villalbaz.*

Dado que como lo dije, esta ejecutoria repite similares conceptos a los de la Queja 76/76, me remito a los comentarios hechos a propósito de este fallo, en obvio de innecesarias repeticiones.

XII.- De los particulares como auxiliares de la administración pública.

Bien sabido es que el amparo no procede contra actos de particulares, pues que, de conformidad con el artículo 103 del Pacto Federal, es el acto autoritario el que podrá ser materia de análisis por el órgano de preservación constitucional; sin embargo, en tratándose de leyes heteroaplicativas, existen innumerables casos en los que su primer acto de ejecución es realizado por un particular, y no por una autoridad, y en tales hipótesis, el amparo resultaba improcedente al tenor de la fracción VI, del artículo 73, de la Ley de Amparo, antes de entrara en vigor la reforma de 15 de enero de 1988.

Para la debida comprensión del problema que abordaré, voy a transcribir el precepto invocado:

Art. 73. El juicio de amparo es improcedente: ...

VI. Contra leyes que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de autoridad para que se origine tal perjuicio.

No obstante la clara improcedencia del juicio de amparo contra leyes heteroaplicativas en que no hubiese intervenido una autoridad en su primer acto de aplicación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del día 19 de marzo de 1985, por unanimidad de 16 votos, resolvió una interesante ponencia del Ministro Carlos del Río Rodríguez, en la que sostuvo que no debía de interpretarse en sentido literal la fracción VI, del artículo 73, a que me referí, es decir, la exigencia legal de que el primer acto de aplicación de la ley se realice necesariamente por una autoridad, pues cuando los particulares actúan por mandato expreso de la propia ley, debe tenerse a estos como auxiliares de la administración pública, para el efecto de dicho primer acto aplicativo, pero desde luego, sin que ello implique llamarlos al juicio constitucional como autoridades responsables.

Por la importancia del tema que se trata, transcribiré la ejecutoria aludida (74):

9.- LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. PROCEDE POR ACTOS PROVENIENTES DE UN PARTICULAR QUE ACTUA POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY.
Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de juicios de amparo

contra leyes se dan dos supuestos genéricos de procedencia de la acción: el relativo a las leyes autoaplicativas y el que se refiere a las leyes heteroaplicativas, considerando que respecto de las segundas, la demanda debe presentarse dentro de los quince días siguientes al en que se dé el acto de aplicación o al en que se resuelva el recurso interpuesto en contra de dicho acto, conforme a lo establecido en los artículos 21 y 73, fracción XII, de la Ley de Amparo. Sin embargo, la referencia que el artículo 73, fracción VI, de la ley invocada hace en cuanto a que se requiere que el acto de aplicación de leyes que por su sola expedición no causen perjuicios al quejoso, provenga de una autoridad, no debe tomarse en sentido literal, es decir, el acto de aplicación de la ley no debe necesaria y forzosamente efectuarse en forma directa por una autoridad en sentido estricto, sino que su realización puede provenir de un particular que actúa por mandato expreso de la ley. En estos casos el particular se reputa como auxiliar de la administración pública, sin que sea necesario llamar como responsable al particular que ejecuta el acto de aplicación en su calidad de auxiliar de la administración pública, pues el juicio de amparo no procede contra actos de particulares.

Amparo en Revisión 8993/83. Unión Regional de Crédito Ganadero de Durango, S.A. 19 de marzo de 1985. Unanimidad de 16 votos.

Como precedentes citados en el Informe de labores del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, correspondiente al año 1986, aparecen publicados los siguientes:

Amparo en Revisión 3524/84. Planta Pasteurizadora Durango, S.A. 26 de marzo de 1985. Unanimidad de 16 votos.

Amparo en Revisión 239/84. Triplay y Maderas del Norte, S.A. 26 de marzo de 1985. Unanimidad de 16 votos.

Amparo en Revisión 9622/83. Importadora y exportadora de Mármol, S.A. 23 de septiembre de 1986. Unanimidad de 19 votos.

Amparo en Revisión 7876/83. Armher de México, S.A. 7 de octubre de 1986. Unanimidad de 17 votos.

Sobre los precedentes que se invocan, debo hacer las siguientes observaciones: Al revisar el Semanario Judicial de la Federación, Volúmenes 193-198, Enero-Junio de 1985, Primera Parte, Ejecutorias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fojas 127, pude constatar que el tenor de la tesis transcrita, no corresponde al amparo en revisión 8993/83, promovido por Unión Regional de Crédito Ganadero Durango, S.A. de C.V., sino al diverso 5623/84, promovido por Carlos Márquez Madrid y Coagraviados, resuelto el 16 de abril de 1985, y publicada con el rubro: LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA, POR ACTOS PROVENIENTES DE UN PARTICULAR QUE ACTUA POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY.

En la misma fuente informativa, sólo que en la página 126, se encuentra la publicación correspondiente al amparo en revisión 8993/83, fallado el 19 de marzo de 1985, promovido por Unión Regional de Crédito Ganadero de Durango, S.A., cuyo contenido es el siguiente:

LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. PROCEDE POR ACTOS PROVENIENTES DE UN PARTICULAR QUE ACTUA POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY. La referencia que el artículo 73, fracción VI, de la ley invocada hace en cuanto a que se requiere que el acto de aplicación de leyes que por su sola expedición no causen perjuicios al quejoso, provenga de una autoridad, no debe tomarse en sentido literal, es decir, el acto de aplicación de la ley no debe necesaria y forzosamente efectuarse en forma directa por una autoridad en sentido estricto, sino que su realización puede provenir de un particular que actúa por mandato expreso de la ley. En estos casos el particular se reputa como auxiliar de la administración pública. Basta pues que el acto de aplicación se produzca y cause perjuicio al gobernado para que éste esté en posibilidad de intentar el juicio de amparo, sin que sea necesario llamar como responsable al particular que ejecuta el acto de aplicación en su calidad de auxiliar de la administración pública, pues el juicio de amparo no procede contra actos de particulares. En resumen, el que se tenga como acto de aplicación al que ejecuta un particular, es sólo para efectos de la procedencia del juicio en contra de la ley impugnada, aunque tal aplicación no provenga de una autoridad; sostener lo contrario implicaría que en esos casos no podría promoverse el juicio de amparo, a pesar de que se había dado el acto de aplicación e la ley, sino que tuviera que esperarse, en el caso de incumplimiento del obligado, a que la autoridad, por medio de procedimientos coercitivos, tratara de obtener el cumplimiento forzoso del acto basado en la ley, con todas las molestias y perjuicios inherentes a ello. En consecuencia, sólo para efectos de la procedencia del amparo en contra de la ley, se atenderá a la fecha de ésta cuando corresponda efectuarla a particulares, sin que sea necesario llamarlos a juicio como autoridades.

Como lo dije, este asunto se falló el 19 de marzo de 1985, sin embargo, en la sesión plenaria del 16 de abril siguiente (casi un mes después), a ponencia del Mtro. Mariano Azuela Güitrón, en el amparo en revisión 5623/84, promovido por Carlos Márquez Madrid y Coagraviados, se logró sostener el criterio de la ejecutoria anterior de 19 de marzo, sólo

que por mayoría de 14 votos, contra los de los Ministros Alfonso López Aparicio y Raúl Cuevas Mantecón.

Lo que llama la atención es que los Ministros López Aparicio y Cuevas Mantecón, ya habían votado en favor del precedente dictado en el amparo en revisión 8893/83, el 19 de marzo de 1985, y no obstante esto, el 16 de abril siguiente, votaron en contra en el amparo en revisión 5623/84.

Hubo de transcurrir más de un año para que se presentara el tercer caso, habiendo correspondido al Mtro. Ulises Schmill Ordoñez, en sesión del 23 de septiembre de 1986, formular la ponencia del amparo en revisión 9622/83, instaurado por Importadora y Exportadora de Mármol, S.A., misma que se aprobó por unanimidad de 19 votos.

Nuevamente llama la atención el voto del Mtro. Cuevas Mantecón, pues rectificando su criterio emitido el 16 de abril de 1985 en el amparo en revisión 5623/84, votó ahora como inicialmente lo había hecho el 19 de marzo de ese mismo año, en el primer precedente de amparo en revisión 8993/83, esto es, en favor de considerar al particular como auxiliar de la administración pública, para el efecto de la promoción del amparo contra leyes heteroaplicativas.

En síntesis, el Mtro. Cuevas Mantecón, votó en favor del proyecto el 19 de marzo de 1985; en contra el 16 de

abril siguiente; y, nuevamente en favor el 23 de septiembre de 1986.

Por lo que hace a los amparos en revisión 3524/84 y 239/84, no contienen precedentes en el sentido de las dos ejecutorias que quedaron transcritas, y por ello no debieron incluirse como tales en el Informe del Pleno de la Corte del año 1986.

No estoy de acuerdo con "la salida" que dio el Pleno de la Corte a la interpretación del artículo 73, fracción VI, de la Ley de Amparo, pues lo que verdaderamente hizo fue legislar a su antojo, al suprimir las palabras "... acto posterior de autoridad...", para en su lugar poner "... acto posterior de aplicación..."

"Dura lex, sed lex", reza un aforismo latino, y sólo así es como el sistema jurídico puede funcionar, pues si el pueblo, ejerciendo su soberanía a través del Poder Legislativo Federal quiso establecer mediante la fracción VI, del preinvocado artículo 73, el necesario requisito del acto posterior de autoridad para combatir mediante el juicio constitucional una determinada ley, no era válido a la Suprema Corte, aun actuando en Pleno, autoatribuirse facultades de legislador para modificar el precepto en comento, so pena de violar entre otros, el artículo 49 del Supremo Ordenamiento cuya vigilancia le está encomendada.

Lo realmente sorprendente es la capacidad visionaria de la Corte, pues anticipándose varios años al Congreso de la Unión, pudo prever la reforma de la fracción VI, del artículo 73, a su redacción actual, en la que ya no se menciona el "... acto posterior de autoridad...", sino solamente el "... acto posterior de aplicación...", para combatir en amparo las leyes heteroaplicativas.

Transcribiré el precepto tal y como se encuentra en la actualidad:

Art. 73. El juicio de amparo es improcedente: ...

VI. Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicios al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio.

Como puede verse, además de la modificación que se viene relatando, se adicionó respecto a los actos que pueden ser impugnables a través de su primer acto de aplicación, siendo estos los tratados y reglamentos que no contemplaba la anterior fracción VI, del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Aun antes de la reforma de 5 de enero de 1988, efectuada a la fracción VI, del artículo 73, la Suprema Corte de Justicia, con su solución dejó insoluto el problema relativo al análisis constitucional del primer acto de

aplicación practicado por el particular; y ni con la reforma en los términos que quedó el dispositivo en estudio, pudo darse una jurídica satisfacción a este cuestionamiento.

En efecto, al combatirse una ley a través de su primer acto de aplicación, puede también el afectado atacar dicho primer acto ejecutivo por vicios propios debido a la violación de leyes ordinarias, es decir, contemplar en los conceptos de violación dos aspectos: primero, el genuinamente constitucional, consistente en el ataque a la ley reclamada; y, segundo, el relativo a la legalidad del mismo por infracciones cometidas al aplicar la ley.

Así las cosas, en el supuesto de que se negara el amparo al quejoso, al interponerse el recurso de revisión, daría lugar a la subsistencia y concurrencia de materias de la competencia de la Suprema Corte de Justicia y de un Tribunal Colegiado de Circuito, en términos de los artículos 84, fracción I, y 85, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 11, fracción V, inciso a), y 44, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

A continuación me permitiré transcribir los dispositivos de mérito, para la adecuada comprensión de lo expuesto:

LEY DE AMPARO

Art. 84. Es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:

I. Contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, cuando:

a) Habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos inconstitucionales, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b) Se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional;

Art. 85. Son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes: ...

II. Contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito o por el superior del tribunal responsable, siempre que no se trate de los casos previstos en la fracción I;

LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

Art. 11. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en Pleno: ...

V. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal o local o un tratado internacional por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución;

44. Con las salvedades a que se refieren los artículos 11, 24, 25, 26 y 27 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer: ...

III. Del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito o por el superior del tribunal responsable en los casos a que se refiere el artículo 85 de la Ley de Amparo y cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición de un gobierno extranjero;

En este orden de ideas, al estudiar la Suprema Corte la revisión exclusivamente en el aspecto que correspondía a su competencia, si confirma la resolución que negó el amparo, debe dejar a salvo la competencia del Tribunal Colegiado de Circuito, y remitirle el expediente para el estudio de los agravios relativos a la legalidad del primer acto de aplicación, según lo estatuye el segundo párrafo del artículo 92 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, que me permitirá transcribir:

Art. 92.- ...

La Suprema Corte resolverá la revisión exclusivamente en el aspecto que corresponda a su competencia, dejando a salvo la del Tribunal Colegiado de Circuito.

Ahora bien, de conformidad con las ejecutorias que se vienen relacionando, esto resulta imposible porque no se llamó a juicio al particular que realizó el primer acto de aplicación de la ley, en virtud de no se autoridad para los efectos del amparo, por más que en dichas ejecutorias se le haya asignado la calidad de "auxiliar de la administración pública".

En síntesis, ni antes ni después de la reforma hecha al artículo 73, fracción VI, de la Ley de Amparo, queda resuelto el problema sobre el análisis de la constitucionalidad del primer acto de aplicación de una ley, efectuado por un particular.

Dicho ahora de otro modo, en el supuesto de que se concediera el amparo contra el acto de aplicación de la ley hecho por el particular, ¿Se condenaría a éste a cumplir la ejecutoria?

Admitir lo anterior sería aberrante por antijurídico y contrario a la técnica del juicio de amparo, pues el artículo 80 de la ley de la materia establece que la condena es para la autoridad responsable (75), y en este caso no la hubo, por tratarse de un particular, y por ende, quedará incumplida ante la ausencia de precepto legal.

Todo este embrollo se evitaría si la Suprema Corte siguiera un criterio definido y congruente, pues si por una parte acepta al particular como "auxiliar de la administración pública", esto quiere decir, que para ese efecto, y por una ficción, el particular dejó de ser tal,

(75) Art. 80 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.

para convertirse en autoridad auxiliar de la administración pública; y desde ese momento debió considerarlo enteramente con éste último carácter para todos los efectos legales consiguientes, y por la misma ficción, llamarlo a juicio para que defienda en su caso, la legalidad de su acto de aplicación; y no como lo hizo de darle una doble calidad: de particular y de autoridad auxiliar de la administración pública dentro del mismo evento jurídico.

XIII.- Crítica a la definición legal de autoridad responsable, y concepto del sustentante sobre lo que ha de entenderse por autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo.

La autoridad puede estar establecida conforme a la ley, o no estarlo así; sus actos pueden implicar ejecución o no; puede actuar o abstenerse de hacerlo; puede obrar dentro de sus atribuciones, o fuera de ellas (usurpando funciones que no le corresponden legalmente). En tales condiciones, como se verá más adelante, habrá de contemplarse una definición del concepto "autoridad" para los efectos del juicio de amparo, distinta de la que se entiende por este vocablo en derecho público (76).

(76) "En el terreno de estricto Derecho Público, por "autoridad" se entiende jurídicamente aquel órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre." Ignacio Burgoa, en El Juicio de Amparo. Pág. 187.

Dicho de otra manera, en el juicio de garantías no deberá examinarse el concepto "autoridad" como si se tratase de la teoría del derecho público, o sea, como una norma perteneciente al campo del deber ser, porque precisamente es en el campo del ser donde se suceden las más de las veces los actos atrabiliarios de las autoridades, que, detentando funciones que no les han sido dadas conforme a la ley o la Constitución, realizan actos (positivos, negativos u omisivos), por los que afectan a un particular; y de aceptarse como elemento "sine qua non", el requerimiento formal de autoridad con un debido establecimiento legal y actuando dentro de sus funciones, no podrían combatirse todos los anticonstitucionales actos de abuso y/o desvío de poder, que son los de mayor frecuencia e indispensable atención por el órgano encargado de velar por la preservación y, en su caso, restauración del orden constitucional.

Ya se vio (77) que conforme a la definición legal, debe tenerse con la calidad de autoridad responsable a la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Pues bien, siguiendo estrictamente el lineamiento legal, toca ahora abordar el problema de si ¿Es únicamente autoridad responsable para los efectos del juicio constitucional, aquel órgano estatal, organismo

(77) Vid. Supra, Capítulo Primero, Inciso VIII.

descentralizado o empresa de participación estatal que está inmerso en las conductas previstas normativamente? O si por el contrario, ¿Hay quehaceres autoritarios no descritos en la norma, y que sin embargo, pueden ser enjuiciados en el procedimiento de garantías?

A la primera interrogante, estimo debe darse respuesta en forma negativa, y para ello esbozaré los argumentos que sostienen esta postura:

Desde el momento en que una persona dice en su querrella constitucional, haber resentido una afectación en su esfera jurídica por un acto de autoridad, está situando a la a quien se la imputa, en una posición eminentemente defensiva, sea porque el acto que se le atribuye es inexistente; bien porque siendo cierto no lo es, en la manera en que lo plantea el quejoso; o porque siendo verdadero, el mismo es constitucional, etc.

Al ser admitida la demanda de amparo por el juez de distrito, hace un llamamiento a juicio a a todas y cada una de las autoridades demandadas, a fin de que comparezcan rindiendo su "informe con justificación", atento el contenido de los numerales 147 y 149 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 del Pacto Federal, y para ello poco importa si el acto que se les reclama es cierto o no, pues

esto último no las exime de la carga procesal de rendir su informa justificado.

En este sentido, para Luis Bazdresch (78), una autoridad tiene la calidad de responsable cuando alguien le atribuye un acto o una omisión que considera violatorio de sus garantías; y por su parte, Octavio Hernández (79), al hablar de la capacidad de la autoridad responsable para comparecer en el juicio de amparo, la condiciona al hecho de que el quejoso la señale como responsable en la demanda correspondiente, con independencia de que efectivamente exista responsabilidad o no.

Vemos ahora que, si respecto de alguna autoridad en particular resultara inexistente el acto reclamado, al ser emplazada al juicio de garantías, queda por esa sola circunstancia vinculada en la "relación procesal", y embarazada además, con las cargas procesales que de dicha relación se derivan, y desde luego, con las facultades de intervenir en la medida que autoriza la ley.

En efecto, al serle solicitado el informe justificado por el juez de distrito, se presentan entre otras las siguientes consecuencias:

(78) Op. Cit. Pág. 51.

(79) Curso de Amparo. Segunda Edición. Porrúa. México, 1983. Pág. 164.

a).- Se le remitirá copia certificada de la demanda de amparo, si no se le hubiese enviado ya al pedirle el informe previo, cuando se hubiese formado el incidente de suspensión (Art. 147, segundo párrafo).

b).- Debe rendir el informe justificado en el plazo que al efecto le haya señalado el juez, pero en todo caso con la anticipación suficiente que permita su conocimiento por el agraviado, y al menos con ocho días de anticipación a la fecha señalada para la audiencia constitucional (Art. 149, párrafo primero).

c).- Dicho informe deberá contener las razones y fundamentos legales pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado, o en su caso, la improcedencia del juicio, y en el supuesto de que las haya, deberá también acompañar copia certificada de todas y cada una de las constancias que resulten menester para apoyar el informe (Art. 149, párrafo segundo).

d).- En caso de formación del incidente suspensivo, deberá rendir su informe previo en el término de veinticuatro horas (Art. 131).

e).- El informe previo deberá expresar si son ciertos o no, los hechos que se le atribuyen a la autoridad que lo rinde, y que determinen la existencia del acto que de

ellas se reclama, y, en su caso, la cuantía del asunto que lo haya motivado; pudiendo también agregarse las razones que se estimen pertinentes sobre la improcedencia de la medida cautelar (Art. 132, primer párrafo).

El artículo 132, primer párrafo, es del siguiente tenor literal:

Art. 132. El informe previo se concretará a expresar si son o no ciertos los hechos que se atribuyen a la autoridad que lo rinde, y que determinen la existencia del acto que de ella se reclama, y, en su caso, la cuantía del asunto que lo haya motivado; pudiendo agregarse las razones que se estimen pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión.

Aun y cuando en principio pudiera pensarse que la autoridad responsable debe inclinarse en todo momento por la negativa de la suspensión de la ejecución del acto reclamado, ello no es así, pues debemos recordar que en caso de haberse concedido la suspensión provisional, la misma tal vez resulte inadecuada en la medida en que fue decretada, y por ello, la responsable en su informe previo, deberá solicitar su regulación acorde a la ley, a pesar de que sea procedente la suspensión del acto.

Estando ya en la audiencia constitucional, tenemos que por el hecho de no ser cierto el acto reclamado se da la causa de sobreseimiento prevista en la fracción IV, del

artículo 74, de la ley; pero ¿A priori quedó eliminado el deber de la autoridad responsable de rendir el informe con justificación? Evidentemente que no es así, y en caso de incumplimiento se hará acreedora a una sanción consistente en multa de diez a ciento cincuenta días de salario, tal y como lo previene el párrafo cuarto del artículo 149 de la Ley de Amparo, sin perjuicio de que además se tenga por cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, según el párrafo tercero, del propio precepto en comento.

De lo anterior puedo sencillamente deducir que, a pesar de que la autoridad señalada como responsable, no hubiese dictado, promulgado, publicado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar la ley o el acto reclamado, sin embargo, sí tiene los deberes de las autoridades responsables.

Por otra parte, la autoridad que "omite" o se "abstiene" de cumplir con los deberes que la constitución le señala, como Vgr., el respeto al ejercicio del derecho de petición consignado en el artículo 8º, ¿En qué conducta encuadra de las previstas en el artículo 11 de la ley?

Así, el juez que no acuerda la solicitud de apertura probatoria (no el que la rechace, pues ello implica un quehacer positivo de efectos negativos), no tiene como omisión o abstención, encuadramiento en ninguna de las figuras descriptivas del artículo 11, y a ninguna persona

sensata se le ocurrirá pensar que el amparo por violación al artículo 8° constitucional es improcedente, ante la ausencia de conducta regulada normativamente como atacable, según la definición legal.

El artículo 11 de la ley resulta imperfecto, porque parte de la base que responsable es la autoridad que necesariamente encuadra en las conductas descritas, aun y cuando el acto reclamado no sea cierto respecto de ella.

Por ejemplo, si se reclamara una orden de aprehensión supuestamente librada por el Procurador General de la República, y éste, sabiendo que el acto que se le imputa es falso pues no ha girado es orden, ¿ estaría por ello liberado de rendir el informe justificado ? O una vez que lo rindiera en sentido negativo, ¿ pierde por ello su calidad de autoridad responsable ? Evidentemente que en ambos supuestos la respuesta es negativa, pues la inexistencia del acto reclamado no libera a la responsable de rendir su informe con justificación, ni la rendición de este en forma negativa, le hace perder su calidad de autoridad responsable, con todos los deberes y obligaciones que le son inherentes.

También es incompleto porque no incluye a las autoridades que pudieran no estar inmersas en ninguna de tales conductas, como por ejemplo las que simplemente omiten o se abstienen de cumplir con su deber.

En efecto, cuando se reclama la violación al derecho de petición contenido en el artículo 8° constitucional, esta omisión de la autoridad responsable no encuadra ni puede encuadrar en las conductas previstas en el artículo 11 que se comenta, pues no implica dictado u orden alguna, tampoco denota la promulgación o publicación, y por último, tal abstención, no conlleva ejecución de ninguna especie. Luego entonces, en un sentido de estricta interpretación literal, la violación a la garantía individual contenida en el artículo 8° de la Constitución Federal, no sería reclamable en el amparo, y ello es absurdo.

Por otra parte, considero pertinente agregar que, el precepto en estudio, resulta innecesariamente descriptivo en la enunciación de conductas en que puede estar incluida la autoridad para considerarla como responsable para los efectos del juicio de amparo.

En efecto, antes de las reformas legislativas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1988, el artículo 11 de la Ley de Amparo, era como sigue:

Art. 11. Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

El nuevo precepto con sus adiciones quedó como se indica a continuación:

Art. 11. Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Vemos que fueron añadidas las palabras "promulga" y "publica", y eliminada la preposición disyuntiva "u" de la frase "... dicta u ordena..."; ¿Pero verdaderamente tales cambios vinieron a suplir una necesidad preexistente? ¿Llenaron alguna laguna o colmaron un vacío, que hacía imposible considerar como autoridades responsables a quienes promulgaban o publicaban el acto reclamado?

Estimo que resultaban innecesarias las modificaciones aludidas, e incluso, hasta confusa en lo que concierne a la palabra "publica".

En primer término quiero plantear una interrogante que nos ayudará a responder esta cuestión: ¿La palabra publica debe tomarse en consideración únicamente en los amparos contra leyes? La respuesta negativa salta a la vista, porque ha de atenderse al aforismo de que "donde la ley no distingue, no debe el intérprete distinguir".

Una segunda interrogante: ¿Sólo en el procedimiento legislativo se utilizan las publicaciones como actos autoritarios? También ha de estarse a la contestación negativa, pues tanto los actos judiciales como los

administrativos, requieren de hacer publicaciones para el debido acatamiento de la ley.

A guisa de ejemplo, veamos el amparo indirecto por defecto en el emplazamiento practicado mediante la publicación de edictos: ¿Debe señalarse como autoridad responsable al Director del Boletín Judicial, por haber intervenido en las publicaciones de edictos que previene el artículo 122, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal?

¿Quiso el legislador decir que debe ahora considerarse como autoridad responsable al Director del Diario Excélsior, Novedades, o el que haya intervenido en la publicación, en virtud de ser "un auxiliar de la administración de justicia por mandato de la ley", en términos de la disposición citada en el párrafo anterior?

¿Ha de considerarse ahora al Director del Boletín Judicial como autoridad responsable en los amparos indirectos en que se reclamen determinaciones judiciales, por razón de que todas deben publicarse atento el contenido del artículo 125 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal?

Cuando se trate de inmatricular un inmueble en el Registro Público de la Propiedad, conforme al artículo 3023

del Código Civil, para citar a las personas que puedan considerarse perjudicadas, y se trate de predios rústicos, ¿Debe ahora señalarse como autoridad responsable al Director del Diario Oficial de la Federación, pues interviene en la publicación de los edictos por así disponerlo el artículo 122, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles?

Estos son solo algunos de los muchísimos casos que han de darse con motivo de publicaciones en materia judicial, pero en materia administrativa también los tenemos:

Las resoluciones presidenciales sobre dotación de tierras y aguas que previenen los artículos 51 y 306 de la Ley Federal de Reforma Agraria, deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación. ¿Debe ahora llamarse como autoridad responsable al Director del Diario Oficial de la Federación?

En lo que concierne a la promulgación, considero que también resultó innecesario el haberla incluido como conducta típica descriptiva imputable a la autoridad para el efecto de considerarla como responsable, por virtud de que en el artículo 70 de la Ley Suprema, se indica la fórmula que deberá emplear el Ejecutivo para promulgar las leyes, de la que se infiere que se trata de una verdadera publicación formal pues en este dispositivo se dice:

Art. 70. Toda resolución del Congreso tendrá el 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)".

Amén de lo anterior, no existe en el artículo 72 constitucional una distinción clara entre la promulgación y la publicación, y más aún, estimo que el constituyente de 1917, las empleó como sinónimas, según se desprende de los incisos a), c), d) y e), del artículo 72, y de la fracción I, del artículo 89 constitucional, que a la letra dicen:

Art. 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 modo 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 lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones qué hacer, lo publicará inmediatamente."

c). ... Si fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

d). ... Si examinado de nuevo, fuese aprobado de nuevo por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al ejecutivo para los efectos de la fracción a). (Sic)

e). ... Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a) (Sic).

Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquella para que tomen en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de los votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). (Sic).

Art. 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

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

Si no bastare este simple examen comparativo de las voces promulgación y publicación, en la forma en que fueron empleadas por el Constituyente de 1917, transcribiré su significación, tanto en diccionarios de uso común, como jurídico:

PROMULGAR. tr. Publicar una cosa solemnemente, hacerla saber a todos. Fig. Hacer que una cosa se divulgue y propague mucho en el público. For. Publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria. (80)

PUBLICAR. tr. Hacer notoria o patente, una voz de pregonero o por otros medios, una cosa que se quiere hacer llegar a noticia de todos. Divulgar, extender, hacer patente y manifiesta al público una cosa; como **PUBLICAR** la sentencia. Revelar o decir lo que estaba secreto u oculto y se debía callar. Correr las amonestaciones para el matrimonio y las órdenes sagradas. Difundir por

medio de la imprenta u otro procedimiento cualquiera un escrito, estampa, etc. (81)

PROMULGAR. Anunciar, decretar, publicar, divulgar, proclamar, pregonar, revelar, aparecer. (82)

PUBLICAR. Anunciar, divulgar, pregonar, proclamar, revelar. Aparecer, estampar, editar, componer, insertar, imprimir, producir. Ideas afines: Propalar, perifonear, vocear, promulgar, propagar, difundir, esparcir, extender, derramar, cundir, desplegar, multiplicar; multiplicarse, extenderse, cundirse, divulgarse, propalarse, noticiar, informar, participar, avisar; augurar, predecir, pronosticar; comunicar, prevenir, notificar; diario, anuncio, revista, propaganda, periódico, cotidiano, prensa, crónica, noticia, aviso; avisador. (83)

Como se ha visto, en la significación usual de ambas palabras "promulgar" y "publicar", se emplean con significados equivalentes o sinónimos, que desde luego es el que le quiso otorgar el Constituyente de 1917; empero, existen algunos autores que distinguen con sutileza dichos conceptos, como a continuación lo anoto:

PROMULGACION. Acción y efecto de promulgar. Acto del Jefe del Estado mediante el cual ordena la publicación y cumplimiento de una ley aprobada por el poder legislativo. La promulgación de una ley es un acto administrativo, no legislativo, aunque algunos le hayan dado esa naturaleza. (84)

PROMULGAR. Atestiguar la existencia de una ley aprobada por el órgano legislativo y

(81) *Ibidem*. Pág. 813.

(82) Canal, Julio de la. Prof. Diccionario de Sinónimos e Ideas Afines. Nueva Edición revisada, corregida y aumentada. CECSA. México, 1973. Pág. 267.

(83) Op. Cit. Pág. 271.

(84) Pina, Rafael de. Diccionario de Derecho. Porrúa, Primera Edición. México, 1965. Pág. 238.

ordenar a las autoridades que la cumplan y la hagan cumplir en sus propios términos.

La promulgación de las leyes corresponde al Jefe del Poder Ejecutivo. El artículo 89, frac. I de la Constitución Federal de México atribuye al Presidente de la República la función de promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión. (85)

PUBLICACION DE LA LEY. *Inserción en el Diario Oficial del Estado de la ley promulgada para conocimiento de los obligados a su cumplimiento o aplicación. (86)*

Considero equivocada la distinción que pretende hacer Rafael de Pina, por razón de que no es cierto que la promulgación sea el acto mediante el que el Jefe del Estado ordene la publicación y cumplimiento de una ley aprobada por el Poder Legislativo, dado que como hemos visto, el Constituyente de 1917 no hizo distinción alguna al respecto, e incluso, en la praxis legislativa mexicana son empleadas con idéntica significación como se desprende de la fórmula que se inserta en la publicación de las leyes:

Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Miguel de la Madrid H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

D E C R E T O

(85) Op. Cit. Pág. 238.

(86) Ibídem. Pág. 241.

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos,
 Decreta:

SE REFORMA Y ADICIONA LA LEY DE AMPARO
 REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 Y 107 DE LA
 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
 MEXICANOS.

(Texto de las reformas y adiciones)

México, Distrito Federal, a veintiuno de
 diciembre de mil novecientos ochenta y siete. Sen.
 Armando Treviño Taylor, Pdte. Dip. David Jiménez
 Gzz., Pdte. Sen. Alfonso Zegbe Sanén, Srio. Dip.
 Yrene Ramos Dávila, Srio.- Rúbricas.

"En cumplimiento de lo dispuesto por la
 fracción I del artículo 89 de la Constitución
 Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su
 debida observancia, expido el presente decreto en
 la residencia del Poder Ejecutivo Federal, a los
 veintitrés días del mes de diciembre de mil
 novecientos ochenta y siete. Miguel de la Madrid
 H.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Manuel
 Bartlett D.- Rúbrica. (87)

Por otra parte, Rafael de Pina, en lugar de
 clarificar los conceptos, lo único que hizo fue confundirlos
 más, al introducir elementos que requieren de una definición
 posterior, como por ejemplo cuando se refiere a "promulgar"
 para señalar que es: "Atestiguar la existencia de la ley".
 ¿Qué pretendió dar a entender con la palabra atestiguar? Y
 qué acaso, ¿La ley tiene existencia como tal, antes de la
 intervención del ejecutivo?

Además, que concepto tan pobre de lo que entiende
 por "publicación de la ley", al constreñirlo al acto material
 de insertarla en el Diario Oficial. Eso en todo caso es un

resultado de la "impresión de la ley", que se llevó a cabo a través de los medios e instrumentos técnicos que requiere la imprenta. Pero de ello a su publicación, todavía dista mucho, pues puede incluso, estar la ley inserta en el Diario Oficial de la Federación en fecha determinada, y no hacerse pública sino hasta fecha muy posterior.

Así las cosas, considero que cuando el Constituyente de 1917 señaló en el artículo 72, inciso a), que si el Ejecutivo no tuviere observaciones al proyecto de ley aprobado por ambas Cámaras "... lo publicará inmediatamente...", no pretendió imponerle la obligación de realizar todos y cada uno de los actos materiales de imprimir la ley directamente, para después ponerla en conocimiento de sus destinatarios.

De conformidad con lo que disponían los artículos 2º, 3º y 4º del Código Civil de 1884, existían los sistemas sincrónico y sucesivo en lo que atañe al momento de iniciación de la vigencia de una ley, siendo la redacción de tales preceptos en los siguientes términos:

Art. 2º Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, emanadas de la autoridad, obligan y surten sus efectos desde el día de su promulgación, en los lugares en que ésta deba hacerse.

Art. 3º Si la ley, reglamento, circular o disposición general, fija el día en que debe

comenzar a observarse, obliga desde ese día, aunque se haya publicado antes.

Art. 4° Para que se reputen promulgados y obligatorios la ley, reglamento, circular o disposición general, en los lugares en que no reside la autoridad que hace la promulgación, se computará el término a razón de un día por cada veinte kilómetros de distancia; si hubiere fracción que exceda de la mitad de la distancia indicada, se computará un día más.

Como puede verse, su contenido aunque parecido al de los artículos 3° y 4° del Código Civil de 1928, tiene algunas diferencias que los hacen substancialmente distintos, y para comprobación de ello me permitiré transcribirlos:

Art. 3° Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Art. 4° Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.

Tenemos entonces que la palabra promulgación empleada por el legislador de 1884, se substituyó por publicación en el Código Civil de 1928, y ello eliminó la distinción entre ambas, pero considero que en el primero de

los ordenamientos citados, se empleaban como sinónimas, pues así se desprende del uso que se les dio en los artículos 2º. 3º y 4º transcritos.

A mayor abundamiento, Don Joaquín Escriche, en su famoso Diccionario de Legislación Civil, Penal, Comercial y Forense (88), habla de la promulgación como sinónima de publicación:

PROMULGACION: La publicación solemne de alguna ley para que llegue a noticia de todos ... La ley es obligatoria luego que se promulga, a no ser que se exprese en ella misma el tiempo en que debe empezar a obligar, como sucede algunas veces; pero mientras no se promulga, no tiene todavía fuerza ejecutoria, porque no existe para los ciudadanos sino mediante la publicación.

No cabe duda que desde el siglo pasado se ha venido empleando como sinónimas a las palabras promulgación y publicación, tanto por la doctrina como por la legislación mexicana como se vio en los dispositivos civiles transcritos del Código Civil de 1884, y por otra parte, así se aprecia de las Leyes Constitucionales de 1836, en las 3a. y 4a. ley, que en lo conducente señalan:

TERCERA LEY CONSTITUCIONAL

Art. 39. Sancionada la ley, la hará publicar el presidente de la república en la

(88) Diccionario Razonado de Legislación Civil, Penal, Comercial y Forense. Impreso en la Oficina de Galván a cargo de Mariano Arevalo. Méjico, 1837. Pág. 578.

capital de ella, del modo acostumbrado, en todas las capitales de los departamentos, y en todas las villas y lugares, circulándola al efecto a los gobernadores y por su medio a las demás autoridades subalternas. Todos estos funcionarios serán responsables si no publican la ley dentro del tercer día de su recibo.

Art. 41. La fórmula para publicar las leyes y decretos será la siguiente:

El presidente de la república megicana (Sic) a los habitantes de ella, sabed: Que el congreso general ha decretado lo siguiente (aquí el texto) [Sic]. Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Art. 42. Publicada la ley en cada parage, obligará en el desde la fecha de su publicación, a no ser que ella misma prefije un plazo ulterior para la obligación. Ninguna ley preceptiva obligará antes del mencionado requisito. (89)

CUARTA LEY CONSTITUCIONAL

Art. 17. Son atribuciones del presidente de la república: ...

4a. Publicar, circular y hacer guardar la constitución, leyes y decretos del congreso.

En una ejecutoria proferida el 19 de agosto de 1980 (90), a propósito del amparo en revisión No. 2260/74, promovido por La Nacional, Compañía de Seguros, S.A., el Pleno de nuestro más Alto Tribunal, por unanimidad de 19

(89) Considero pertinente aclarar que se transcribieron los dispositivos respetando su ortografía original.

(90) Semanario Judicial de la Federación. Vols. 139-144. Séptima Época: Julio-Diciembre de 1980. Primera Parte. Ejecutorias del Pleno. Pág. 224.

votos, sostuvo que las voces "promulgación" y "publicación" tienen un significado equivalente:

PROMULGACION Y PUBLICACION DE LAS LEYES.

La promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley y ambas voces se emplean como sinónimas, tanto en el lenguaje común como en el jurídico, sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión, el que en la doctrina, también jurídica, exista una corriente de opinión que pretenda encontrar diferencias entre la promulgación y publicación de las leyes, pues tales diferencias son meramente teóricas, al resultar que la ley fundamental emplea las dos palabras con el mismo significado, según se desprende de la consulta, entre otros, de los artículos 70, 72, inciso a), y 89, fracción I, de la propia Constitución.

Amparo en Revisión 2260/74. La Nacional, Compañía de Seguros, S.A. 19 de agosto de 1980. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Mario G. Rebolledo.

No obstante mi convicción sobre la sinonimia existente entre las palabras que se vienen relacionando, estimo necesario hacer una salvedad de orden constitucional, pues si toda promulgación implica un acto de publicación, la proposición inversa no es correcta, es decir, no toda publicación conlleva la promulgación.

En otras palabras, la idea de promulgación atañe única y exclusivamente a la intervención del Ejecutivo en el proceso legislativo, en tanto que la publicación, vista como acto jurídico aislado, no concierne a dicho proceso.

Así es, como se desprende del artículo 72 constitucional, el Ejecutivo interviene en la creación de las leyes, y como tal es quien las promulga, es decir, gira las instrucciones necesarias para su publicación (91), que desde luego incluye el hecho material de imprimir las leyes en el Diario Oficial de la Federación, así como su distribución entre la población para que sean del conocimiento de todos.

Ahora bien, si atendemos al mandamiento que se contiene en el artículo 120 del Pacto Federal, vemos que impone a los gobernadores de los Estados la obligación de publicar las leyes federales, y por ello formulo la siguiente interrogante: ¿Esta publicación es parte del proceso legislativo?

Obviamente que la intervención que tienen los gobernadores para publicar las leyes federales no es parte del proceso legislativo, y aun y cuando una ley federal no se publique en las Gacetas o Periódicos Oficiales de las entidades federativas, ello no les resta su valor de acto formal y materialmente legislativo, con toda su fuerza y consecuencias jurídicas, como así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

(91) El artículo 27, fracciones II y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala lo siguiente: "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; III. Publicar el Diario Oficial de la Federación."

LEYES FEDERALES, FALTA DE PUBLICACION DE LAS, POR LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS. (LEY ADUANAL). El incumplimiento de la obligación que impone el artículo 120 constitucional a los gobernadores de los Estados, de publicar y hacer cumplir las leyes de la Unión, como lo es la falta de publicación de la Ley Aduanal por el gobernador del Estado de Tamaulipas, que fue oportunamente promulgada por el Presidente de la República y publicada en el Diario Oficial, no priva a dicha ley de su carácter de tal; ni aquella omisión excusa a los particulares de su fiel observancia, porque esa obligación se estableció cuando los medios de publicidad eran todavía imperfectos, con el fin de facilitar el conocimiento de las leyes federales por los habitantes del país y porque su desobediencia solo puede constituir motivo de responsabilidad. (92)

T. XCVII, Pág. 1355. Amparo Penal directo 7441/49. Rodolfo Mario Alanís Treviño. 8 de junio de 1953. Unanimidad de 5 votos.

LEYES FEDERALES, PARA QUE TENGAN FUERZA OBLIGATORIA EN LOS ESTADOS, NO ES REQUISITO INDISPENSABLE SU PUBLICACION POR LOS GOBERNADORES. Si bien es cierto que el artículo 120 constitucional ordena a los gobernadores la publicación de las leyes federales, también lo es que esta publicación no es requisito indispensable para que la ley Federal de que se trate rija en los Estados de la República ya que una vez que el proyecto de ley pasa por el procedimiento de elaboración que contiene el artículo 72 de la Constitución General de la República queda en estado de ser promulgada, lo cual tiene obligación de hacer el ciudadano Presidente de la República; en cumplimiento a lo que manda el artículo 89, fracción I de la misma Constitución, con lo que la Ley Federal tiene fuerza obligatoria para todos los habitantes del país. (93)

T. CXXXII, Pág. 120. A.D. 5481/55. 16 de abril de 1957. Unanimidad de 4 votos.

(92) La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia. 1917-1984, Tomo II. UNAM, Segunda edición. México, 1985. Págs. 1295 y 1296.

(93) Op. Cit. Pág. 1394.

En este orden de ideas, es aquí donde aparece diáfananamente la distinción entre dos clases de publicación de la ley: una, cuando la hace el Ejecutivo como parte del proceso legislativo, que se denomina promulgación; y otra diversa, cuando Vgr., la hace el gobernador de un estado de la república respecto de una ley federal, pero ajena al proceso legislativo; y a pesar de que también es publicación formal de la ley, se distingue de la promulgación porque el gobernador no interviene en la creación de la ley federal.

En síntesis, por promulgación debe entenderse: " la publicación formal de la ley hecha por el ejecutivo que intervino en su formación "; y precisamente con esto último, se distinguirá de cualquier otro acto de publicación, como por ejemplo, la hecha por un gobernador que no intervino en el proceso legislativo.

El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela (94), quien también considera que la promulgación y la publicación se utilizan como sinónimas, en lo que hace a la inclusión de estas palabras en el artículo 11 de la Ley de Amparo, formula su crítica en los siguientes términos:

"Según las reformas de diciembre de 1987, al mencionado precepto se agregaron antijurídicamente y con desconocimiento de la índole misma del acto de autoridad, figuras que no tienen este carácter como son la promulgación y

publicación, que en substancia son vocablos sinónimos. En efecto, la promulgación de una ley, que compete al Poder Ejecutivo, no es en sí misma un acto de autoridad autónomo que deba impugnarse en amparo, debiéndose formular la misma consideración respecto de la publicación, que simplemente entraña el hecho de hacer del conocimiento público cualquier acto. La aberración de haber incluido en el artículo 11 de la Ley de Amparo la promulgación y publicación como actos en sí mismos, de atacarse mediante la acción constitucional, conduce a ingentes desatinos, pues el agraviado estaría obligado a señalar como autoridad responsable vervigracia al Director del Diario Oficial de la Federación o de las gacetas de los gobiernos locales, así como a los directores de los periódicos en los que se publicaran toda clase de edictos, notificaciones o emplazamientos. La irreflexión de los legisladores originó la nueva redacción del artículo 11 que ha sido duramente criticada por los juristas."

Por otra parte, tanto la anterior redacción del artículo 11 de la Ley de Amparo, como la actual, inciden en los mismos errores de orden gramatical respecto de las figuras descriptivas que se imputan a las responsables, particularmente en lo que se refiere a "dicta", "promulga", "publica", "ordena" y "ejecuta", pues todas ellas se encuentran en el tiempo gramatical del presente, siendo que es imposible material y jurídicamente promover el juicio de garantías y señalar como autoridad responsable contemporáneamente a la que dicta, promulga, publica, ordena o ejecuta, lo que me lleva a concluir que el tiempo gramatical de esos verbos debe ser en pasado, o sea, dictó, promulgó, publicó, ordenó o ejecutó, pues solo así es posible combatir la violación de garantías mediante el juicio constitucional.

La Ley de Amparo, en su artículo 11, señala lo que se entiende por "autoridad responsable", y ningún otro precepto de la misma, ni de la Constitución, proporcionan una definición de lo que se entiende simplemente por autoridad, pues se da por supuesto el concepto, como si no se necesitara de mayor explicación.

Así, el artículo 103 de la Carta Magna, y el 1º de su Ley Reglamentaria, ambos en sus tres fracciones, indican que los tribunales de la Federación resolverán a través del Juicio de Amparo, las controversias que se susciten:

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

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y,

III. Por leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Por su parte, el artículo 11 de la Ley de Amparo, menciona ya a la "autoridad responsable", pero sin definir a la "autoridad":

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

Como se ve, en todo momento se refirieron al concepto autoridad sin definirlo, sea porque tanto el Constituyente de 1917, como el Legislador de 1936, dieron por hecho el elemento autoritario, o porque como ahora, resulta sumamente complicado establecerlo para efectos del juicio de amparo.

Aun así, esto no es criticable, pues el elemento "autoridad", solamente adquiere relevancia para el procedimiento de amparo, en el momento en que se transforma en "responsable", es decir, cuando su conducta positiva, negativa u omisiva, le es reclamada en juicio y se le demanda por ello.

Así las cosas, lo que sí es censurable es que la definición de autoridad responsable sea tan descriptiva conductualmente, y se aluda a "leyes o actos de autoridad", como si fueran cosas distintas.

Al hablarse de las "leyes o actos de autoridad" en las tres fracciones de los artículos 103 de la Constitución Federal y 1º de la Ley de Amparo, y repetirse como "ley o acto reclamado" en el artículo 11 de éste ordenamiento, se incurre en vicios lógicos de razonamiento, porque ¿acaso no es toda ley es un acto de autoridad?.

Recurriendo a un burdo ejemplo, es como si se dijere: "Se pintan casas de todos colores. También verdes". ¿Qué acaso el verde no es un color?. Luego entonces, y volviendo al tema que nos ocupa, conque se dijera simplemente acto reclamado o acto de autoridad, era más que suficiente, estimando por ello que sale sobrando la palabra leyes en los dispositivos aludidos.

Además, las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, y sus correlativas del artículo 1º de la Ley de Amparo, resultan innecesarias, porque en la manera en que se encuentran las garantías individuales, y particularmente el artículo 16, es más que suficiente para contener ambas fracciones.

Así es, si una autoridad estatal rebasa su orbita de competencia para invadir la jurisdicción federal, o la autoridad federal lo hace a la inversa, y ello agravia a un particular, "ipso jure", se estará violentando el principio de "autoridad competente" previsto en el mencionado artículo 16, pues resulta obvio que ni la autoridad federal está facultada para invadir la esfera federal, ni ésta última lo está para restringir la soberanía estatal:

Por otra parte, las invasiones competenciales de las autoridades federales en las estatales y viceversa, resultan igualmente atentatorias del principio constitucional

de "fundamentación y motivación" que igualmente prevé el artículo 16.

En síntesis, al no poderse encontrar un acto de las autoridades federales o estatales, que al excederse en sus atribuciones e invadir las órbitas competenciales que no les corresponden, no viole concomitantemente el artículo 16 del Pacto Federal, debo concluir que las mencionadas fracciones II y III del artículo 103 constitucional y las correspondientes al artículo 1° de la Ley de Amparo, resultan innecesarias.

En este orden de ideas, considero que el artículo 103 de la Constitución General de la República podría estar redactado en los siguientes términos:

Art. 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

En similares términos, el artículo 1° de la Ley de Amparo quedaría de la siguiente manera:

Art. 1° El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

Como se ve de ambas redacciones, la única diferencia estriba en que, mientras el artículo 103 constitucional señala la competencia para los tribunales federales en el conocimiento del juicio de garantías, el

artículo 1º de la Ley de Amparo, señala cuál es el objeto de este procedimiento. Así, competencia y objeto, son las diferencias substanciales en ambos dispositivos.

Si la dificultad estriba en identificar a quién puede tener el carácter de "responsable" como autoridad en el amparo, considero conveniente delimitar los campos, pues este problema se presenta fundamentalmente en el Poder Ejecutivo, por la multiplicidad funcional en que administrativamente se desenvuelve.

Para ello acudiré al contenido del artículo 90 de la Constitución Federal, que a la letra dice:

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

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

Pues bien, para distinguir lo que constituye la administración pública federal centralizada, de la administración pública federal paraestatal, ha de recurrirse a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como

reglamentaria del artículo 90 constitucional, que en su artículo 1º señala lo siguiente:

"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.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal."

En este orden de ideas, considero que si así como los particulares pueden ser considerados como auxiliares de la administración pública, para efecto del primer acto de aplicación de las leyes, y poder combatirlos en el juicio de garantías; de la misma manera, cualesquiera de los organismos que componen la administración pública federal, centralizada o paraestatal, pueden ser designados como autoridades responsables en el juicio constitucional, según sea su grado de participación en el nacimiento del acto reclamado, o el que tuvieron o pudieran llegar a tener en su ejecución.

Por otro lado, la Ley de Amparo no expresa lo que se entiende por acto reclamado, y por ello propongo la siguiente definición:

POR ACTO RECLAMADO DEBE ENTENDERSE LA CONDUCTA POSITIVA, NEGATIVA U OMISIVA, QUE EL QUEJOSO IMPUTA A UNA AUTORIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO (INDEPENDIENTEMENTE DE QUE SEA CIERTO O NO), Y QUE BAJO SU PERSONAL PUNTO DE VISTA RESULTA VIOLATORIO DE SUS GARANTIAS INDIVIDUALES.

Ante la presencia de tantos obstáculos, que tienen de suyo el ser insuperables frente a la estricta interpretación del artículo 11, no puedo menos que proponer en este trabajo, una reforma que complete las imperfecciones citadas, y en mi concepto el artículo 11 de la Ley de Amparo debería estar redactado de la siguiente manera:

Art. 11. ES AUTORIDAD RESPONSABLE EL ORGANO DEL ESTADO O DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL, A QUIEN EL QUEJOSO LE ATRIBUYE EL ACTO RECLAMADO.

Con esta definición, se comprende a través del "órgano del estado", a los poderes legislativo, judicial y ejecutivo, en su alcance de administración pública federal centralizada; y, a través de la "administración pública paraestatal", queda incluida el resto de la administración pública federal.

Mediante la inclusión de las autoridades de hecho, no se hace más que reconocerlas legalmente, al igual que lo hacen tanto la doctrina como la jurisprudencia.

Y, a través de la "administración pública paraestatal", queda comprendida el resto de la administración pública sea federal o estatal.

Por último, en la definición propuesta se llena el hueco de las omisiones de las autoridades responsables, que propiamente no constituyen un acto reclamable.

No considero necesario ser descriptivo en cuanto a las conductas atribuidas a la autoridad responsable, pues lo verdaderamente importante para su determinación, es saber a qué órgano del estado o de la administración pública paraestatal le imputa el quejoso el acto reclamado, con independencia de si se trata de una orden, un dictado, ejecución, etc.

El concepto tan estrecho, que tal vez, podría tacharse de lacónico, que es el que propongo, es al mismo tiempo lo suficientemente amplio y explicativo, como para comprender todas y cada una de las conductas que el actual artículo 11 preve, e incluso aquellas que no contempla, como la omisiva.

Al mismo tiempo evita las disquisiciones sobre si es lo mismo o no, promulgación que publicación, y si estos actos deben combatirse aisladamente o de manera conjunta en el amparo contra leyes; tampoco hay que distinguir entre órdenes y dictados; y si en su caso, la ley tiene el carácter de dictado con mandamientos imperativos, etc.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO SEGUNDO

PRIMERA.- Para lograr el bien común, la autoridad, por esencia, tiene como misión fundamental dar órdenes e imponerlas contra la voluntad de aquellos a quienes van dirigidas, pues la imposición de una obligación, supone también la de los medios necesarios para poder cumplirla, y el Estado no podría cumplir con sus deberes públicos si no tuviera a la par, la facultad de coerción, ya que una orden

que no pueda imponerse al gobernado, equivale a un grito en el desierto carente de efectividad.

SEGUNDA.- La idea de autoridad, adquiere significación y relevancia para el juicio de amparo, en el momento mismo en que le es atribuido un acto y se le señala como "responsable" por aquél que se dice afectado en su esfera jurídica, y que la Ley de Amparo lo designa como "agraviado" a través del artículo 5º, fracción I.

TERCERA.- El verdadero artífice de la teoría en el amparo contra leyes, lo fue José Ma. Lozano, como se desprende de sus aportaciones, de las que podemos extraer las siguientes:

a).- El amparo no procede contra las leyes en sí mismas consideradas, pues mientras no se ejecutan o aplican, son "letra muerta" que a nadie causan perjuicio;

b).- No procede el amparo para prevenir la potencial aplicación de la ley;

c).- Sólo podrá haber un ofendido, cuando la ley se aplica a un caso particular, y es hasta entonces cuando nace el derecho de defenderse mediante el amparo;

d).- Sin la existencia de un "acto reclamable" (aplicación de la ley), el amparo es extemporáneo por prematuro y, por ende, improcedente; y, por último,

e).- Al concederse la protección federal, la ley inconstitucionalmente aplicada, se anula en relación al ofendido, sin hacer declaraciones generales.

Por su parte, de la teoría de Vallarta, únicamente tenemos una pobre contribución, que no es mas que repetición de lo dicho por Lozano, pero en diferente manera; sin embargo, durante muchos años ha imperado confusión respecto de la teoría Lozano-Vallarta del amparo contra leyes, pues las han hecho aparecer como si hubiera sido una sola desarrollada conjuntamente, y de esta confusión generalizada puedo considerar como responsable causante a Emilio Rabasa desde que escribió su obra de "El Juicio Constitucional", al haberla presentado como una sola.

CUARTA.- La jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre lo que debe entenderse por autoridades para efectos del juicio de amparo, y que citaré a continuación, parte de un grave error conceptual, dado que da por sentada la idea (equivocada), de que todo acto autoritario implica como requisito "sine qua non" su ejecución, y más aún, que ésta habrá de llevarse a cabo mediante la fuerza pública de la que deben disponer, de hecho o de derecho.

75. **AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.** El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales ya de hecho, y

que, por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

Quinta Epoca:

*Tomo IV, Pág. 1067. Torres Marcolfo F.
Tomo XXIX, Pág. 1180. Rodríguez Calixto A.
Tomo XXXIII, Pág. 2942. Díaz Barriga Miguel.
Tomo LXV, Pág. 2931. Sandi Mauricio.
Tomo LXX, Pág. 2262. Moral Portilla Jorge del.*

Son muchos los actos que sin necesidad de ejecutarse, pueden ser reclamables en amparo, como por ejemplo, la violación al artículo 8º constitucional, cuando la autoridad simplemente se abstiene de responder en breve término al peticionario, donde no hay ejecución, ni es necesario el uso de la fuerza pública y no por ello dejaremos de reconocer el carácter autoritario del acto omisivo para los efectos de reclamarlo en el juicio de garantías.

Tampoco las resoluciones de los jueces en que niegan el levantamiento de embargo, o las resoluciones interlocutorias que declaran infundado el incidente de falta de personalidad, requieren ejecución ni de disposición de fuerza pública.

QUINTA.- También los Tribunales Colegiados de Circuito han hecho aportaciones al concepto de autoridad responsable para efectos del amparo, como por ejemplo el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito:

30.- **AUTORIDADES. QUIENES LO SON.** El carácter de autoridad responsable de una determinada entidad, para los efectos del juicio de garantías, no depende de su naturaleza jurídica, sino de la participación que tenga o pueda tener, con o sin facultades, en la gestación o ejecución de los actos reclamados y esta cuestión sólo puede dilucidarse con pleno conocimiento de causa en la audiencia constitucional, con vista de los informes justificados y de las pruebas que rindan las partes, pues de otra manera se estaría prejuzgando sobre el particular; en consecuencia, debe admitirse la demanda respecto de tal autoridad, sin perjuicio de que en la audiencia se resuelva si tiene o no el indicado carácter. (95)

Queja 76/76. Soledad Govea Carrillo. 28 de octubre de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Liévana Palma. Secretario: José Raymundo Ruiz Villalobazo.

Ectivamente, no es su naturaleza jurídica lo que determina el carácter de la autoridad responsable para los efectos del amparo, ya que lo que verdaderamente importa es la participación que haya tenido el órgano del estado, empresa paraestatal u organismo descentralizado, en el nacimiento del acto reclamado, o la que tuvo, o pudiera llegar a tener en su ejecución, pues como acto futuro, éste último, es el único que puede ser materia del juicio de garantías.

Definitivamente que es una verdad irrefutable, el hecho expresado en la ejecutoria, consistente en que carece de relevancia el que la participación de dichas entidades en la génesis del acto reclamado o su ejecución, haya sido con o sin fundamento en una disposición legal.

(95) Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1976. Tercera Parte, Colegiados. Sección Segunda. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Pág. 172.

SEXTA.- Antes de la reforma del 5 de enero de 1988 al artículo 73, fracción VI, de la Ley de Amparo, resultaba improcedente el juicio de garantías en tratándose de leyes heteroaplicativas, en los que su primer acto de ejecución hubiera sido realizado por un particular y no por una autoridad, ya dicho dispositivo estaba redactado en los siguientes términos:

Art. 73. El juicio de amparo es improcedente: ...

VI. Contra leyes que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de autoridad para que se origine tal perjuicio.

SEPTIMA.- No obstante la clara improcedencia del juicio de amparo contra leyes heteroaplicativas en que no hubiese intervenido una autoridad en su primer acto de aplicación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del día 19 de marzo de 1985, por unanimidad de 16 votos, resolvió una interesante ponencia del Ministro Carlos del Río Rodríguez, en la que sostuvo que no debía interpretarse en sentido literal la fracción VI, del artículo 73, a que me referí, es decir, la exigencia legal de que el primer acto de aplicación de la ley se realizara necesariamente por una autoridad, pues cuando los particulares actúan por mandato expreso de la propia ley, debe tenerse a estos como auxiliares de la administración pública, para el efecto de dicho primer acto aplicativo, pero

desde luego, sin que ello implique llamarlos al juicio constitucional como autoridades responsables.

9.- LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. PROCEDE POR ACTOS PROVENIENTES DE UN PARTICULAR QUE ACTUA POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de juicios de amparo contra leyes se dan dos supuestos genéricos de procedencia de la acción: el relativo a las leyes autoaplicativas y el que se refiere a las leyes heteroaplicativas, considerando que respecto de las segundas, la demanda debe presentarse dentro de los quince días siguientes al en que se dé el acto de aplicación o al en que se resuelva el recurso interpuesto en contra de dicho acto, conforme a lo establecido en los artículos 21 y 73, fracción XII, de la Ley de Amparo. Sin embargo, la referencia que el artículo 73, fracción VI, de la ley invocada hace en cuanto a que se requiere que el acto de aplicación de leyes que por su sola expedición no causen perjuicios al quejoso, provenga de una autoridad, no debe tomarse en sentido literal, es decir, el acto de aplicación de la ley no debe necesaria y forzosamente efectuarse en forma directa por una autoridad en sentido estricto, sino que su realización puede provenir de un particular que actúa por mandato expreso de la ley. En estos casos el particular se reputa como auxiliar de la administración pública, sin que sea necesario llamar como responsable al particular que ejecuta el acto de aplicación en su calidad de auxiliar de la administración pública, pues el juicio de amparo no procede contra actos de particulares. (96)

Amparo en Revisión 8993/83. Unión Regional de Crédito Ganadero de Durango, S.A. 19 de marzo de 1985. Unanimidad de 16 votos.

No estoy de acuerdo con "la salida" que dio el Pleno de la Corte a la interpretación del artículo 73, fracción VI, de la Ley de Amparo, pues lo que verdaderamente hizo fue legislar a su antojo, al suprimir las palabras "...

acto posterior de autoridad...", para en su lugar poner "...acto posterior de aplicación..."

"Dura lex, sed lex", reza un aforismo latino, y sólo así es como el sistema jurídico puede funcionar, pues si el pueblo, ejerciendo su soberanía a través del Poder Legislativo Federal quiso establecer mediante la fracción VI, del preinvocado artículo 73, el necesario requisito del acto posterior de autoridad para combatir mediante el juicio constitucional una determinada ley, no era válido a la Suprema Corte, aun actuando en Pleno, autoatribuirse facultades de legislador para modificar el precepto en comento, so pena de violar entre otros, el artículo 49 del Supremo Ordenamiento cuya vigilancia le está encomendada.

OCTAVA.- La Suprema Corte de Justicia, con su solución dejó insoluto el problema relativo al análisis constitucional del primer acto de aplicación practicado por el particular.

En efecto, al combatirse una ley a través de su primer acto de aplicación, puede también el afectado atacar dicho primer acto ejecutivo por vicios propios debido a la violación de leyes ordinarias, es decir, contemplar en los conceptos de violación dos aspectos: primero, el genuinamente constitucional, consistente en el ataque a la ley reclamada; y, segundo, el relativo a la legalidad del mismo por infracciones cometidas al aplicar la ley.

Así las cosas, en el supuesto de que se negara el amparo al quejoso, al interponerse el recurso de revisión, daría lugar a la subsistencia y concurrencia de materias de la competencia de la Suprema Corte de Justicia y de un Tribunal Colegiado de Circuito, en términos de los artículos 84, fracción I, inciso a), 85, fracción II, y 92 de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 11, fracción V, inciso a), y 44, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, de conformidad con la ejecutoria que se vienen relacionando, esto resulta imposible porque no se llamó a juicio al particular que realizó el primer acto de aplicación de la ley, en virtud de no ser autoridad para los efectos del amparo, por más que en dicha ejecutoria se le haya asignado la calidad de "auxiliar de la administración pública".

NOVENA.- Por virtud de la reforma del 5 de enero de 1988, el artículo 73, fracción VI, de la Ley de Amparo, se encuentra ahora redactado de la siguiente manera:

Art. 73. El juicio de amparo es improcedente: ...

VI. Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicios al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio.

No obstante dicha reforma, tampoco resuelve el problema sobre el análisis de la constitucionalidad del

primer acto de aplicación de una ley, efectuado por un particular.

DECIMA.- Todo este embrollo se evitaría si la Suprema Corte siguiera un criterio definido y congruente, pues si por una parte acepta al particular como "auxiliar de la administración pública", esto quiere decir, que para ese efecto, y por una ficción, el particular dejó de ser tal, para convertirse en autoridad auxiliar de la administración pública; y desde ese momento debió considerarlo enteramente con éste último carácter para todos los efectos legales consiguientes, y por la misma ficción, llamarlo a juicio para que defienda en su caso, la legalidad de su acto de aplicación; y no como lo hizo de darle una doble calidad: de particular y de autoridad auxiliar de la administración pública dentro del mismo evento jurídico.

DECIMA PRIMERA.- La autoridad puede estar establecida conforme a la ley, o no estarlo así; sus actos pueden implicar ejecución o no; puede actuar o abstenerse de hacerlo; puede obrar dentro de sus atribuciones, o fuera de ellas (usurpando funciones que no le corresponden legalmente). Por ello, la definición de autoridad responsable debe estar concebida en términos tales que abarque todas estas situaciones.

El artículo 11 de la ley resulta imperfecto, porque parte de la base de que responsable es la autoridad que

necesariamente encuadra en las conductas descritas, aun y cuando el acto reclamado no sea cierto respecto de ella.

En efecto sólo son seis las conductas previstas en el artículo 11, que legalmente pueden ser imputadas a la autoridad responsable: dictar, promulgar, publicar, ordenar, ejecutar o tratar de ejecutar el acto reclamado, como se desprende de su redacción:

Art. 11. Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

También es incompleto porque no incluye a las autoridades que pudieran no estar inmersas en ninguna de tales conductas, como por ejemplo las que simplemente omiten o se abstienen de cumplir con su deber.

Por otra parte, considero pertinente agregar que, el precepto en estudio, resulta innecesariamente descriptivo en la enunciación de conductas en que puede estar incluida la autoridad para considerarla como responsable para los efectos del juicio de amparo.

DECIMA SEGUNDA.- La reforma al artículo 11 de la Ley de Amparo, efectuada el 5 de enero de 1988, no ayudó en modo alguno a colmar lagunas legales, y sí en cambio propicia confusiones.

La palabra publica que fue añadida al artículo 11, no debe tomarse en consideración únicamente en los amparos contra leyes porque ha de atenderse al aforismo de que "donde la ley no distingue, no debe el intérprete distinguir".

En tales condiciones, debe llamarse como responsables a todas aquellas autoridades que tanto en los actos judiciales como los administrativos, requieran de hacer publicaciones, para el estricto acatamiento de la ley.

Por otra parte, en lo que concierne a la promulgación, considero que también resultó innecesario el haberla incluido como conducta típica descriptiva imputable a la autoridad para el efecto de considerarla como responsable, por virtud de que en el artículo 70 de la Ley Suprema, se indica la fórmula que deberá emplear el Ejecutivo para promulgar las leyes, de la que se infiere que se trata de una verdadera publicación formal pues en este dispositivo se dice:

Art. 70. Toda resolución del Congreso tendrá el 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)".

DECIMA TERCERA.- Desde el punto de vista constitucional, las palabras promulgación y publicación se emplean con sinonimia, según se desprende del texto literal de los incisos a), c), d) y e), del artículo 72, y de la

fracción I, del artículo 89 constitucional, que a la letra dicen:

Art. 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 modo 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 lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones qué hacer, lo publicará inmediatamente."

c). ... Si fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

d). ... Si examinado de nuevo, fuese aprobado de nuevo por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al ejecutivo para los efectos de la fracción a). (Sic)

e). ... Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a) (Sic). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquella para que tomen en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de los votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). (Sic).

Art. 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

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

En una ejecutoria proferida el 19 de agosto de 1980 (97), a propósito del amparo en revisión No. 2260/74, promovido por La Nacional, Compañía de Seguros, S.A., el Pleno de nuestro más Alto Tribunal, por unanimidad de 19 votos, sostuvo que las voces "promulgación" y "publicación" tienen un significado equivalente:

PROMULGACION Y PUBLICACION DE LAS LEYES.
La promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley y ambas voces se emplean como sinónimas, tanto en el lenguaje común como en el jurídico, sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión, el que en la doctrina, también jurídica, exista una corriente de opinión que pretenda encontrar diferencias entre la promulgación y publicación de las leyes, pues tales diferencias son meramente teóricas, al resultar que la ley fundamental emplea las dos palabras con el mismo significado, según se desprende de la consulta, entre otros, de los artículos 70, 72, inciso a), y 89, fracción I, de la propia Constitución.

Amparo en Revisión 2260/74. La Nacional, Compañía de Seguros, S.A. 19 de agosto de 1980. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Mario G. Rebolledo.

DECIMA CUARTA.- No obstante mi convicción sobre la sinonimia existente entre las palabras que se vienen relacionando, estimo necesario hacer una salvedad de orden constitucional, pues si toda promulgación implica un acto de publicación, la proposición inversa no es correcta, es decir, no toda publicación conlleva la promulgación.

En otras palabras, la idea de promulgación atañe única y exclusivamente a la intervención del Ejecutivo en el

proceso legislativo, en tanto que la publicación, vista como acto jurídico aislado, no concierne a dicho proceso.

Así es, como se desprende del artículo 72 constitucional, el Ejecutivo interviene en la creación de las leyes, y como tal es quien las promulga, es decir, gira las instrucciones necesarias para su publicación (98), que desde luego incluye el hecho material de imprimir las leyes en el Diario Oficial de la Federación, así como su distribución entre la población para que sean del conocimiento de todos.

Ahora bien, si atendemos al mandamiento que se contiene en el artículo 120 del Pacto Federal, vemos que impone a los gobernadores de los Estados la obligación de publicar las leyes federales, y por ello formulo la siguiente interrogante: ¿Esta publicación es parte del proceso legislativo?

Obviamente que la intervención que tienen los gobernadores para publicar las leyes federales no es parte del proceso legislativo, y aun y cuando una ley federal no se publique en las Gacetas o Periódicos Oficiales de las entidades federativas, ello no les resta su valor de acto formal y materialmente legislativo, con toda su fuerza y

(98) El artículo 27, fracciones II y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala lo siguiente: "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; III. Publicar el Diario Oficial de la Federación."

consecuencias jurídicas, como así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

LEYES FEDERALES, FALTA DE PUBLICACION DE LAS, POR LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS. (LEY ADUANAL). El incumplimiento de la obligación que impone el artículo 120 constitucional a los gobernadores de los Estados, de publicar y hacer cumplir las leyes de la Unión, como lo es la falta de publicación de la Ley Aduanal por el gobernador del Estado de Tamaulipas, que fue oportunamente promulgada por el Presidente de la República y publicada en el Diario Oficial, no priva a dicha ley de su carácter de tal; ni aquella omisión excusa a los particulares de su fiel observancia, porque esa obligación se estableció cuando los medios de publicidad eran todavía imperfectos, con el fin de facilitar el conocimiento de las leyes federales por los habitantes del país y porque su desobediencia solo puede constituir motivo de responsabilidad. (99)

T. XCVII, Pág. 1355. Amparo Penal directo 7441/49. Rodolfo Mario Alanís Treviño. 8 de junio de 1953. Unanimidad de 5 votos.

LEYES FEDERALES, PARA QUE TENGAN FUERZA OBLIGATORIA EN LOS ESTADOS, NO ES REQUISITO INDISPENSABLE SU PUBLICACION POR LOS GOBERNADORES. Si bien es cierto que el artículo 120 constitucional ordena a los gobernadores la publicación de las leyes federales, también lo es que esta publicación no es requisito indispensable para que la ley Federal de que se trate rija en los Estados de la República ya que una vez que el proyecto de ley pasa por el procedimiento de elaboración que contiene el artículo 72 de la Constitución General de la República queda en estado de ser promulgada, lo cual tiene obligación de hacer el ciudadano Presidente de la República; en cumplimiento a lo que manda el artículo 89, fracción I de la misma Constitución, con lo que la Ley Federal tiene fuerza obligatoria para todos los habitantes del país. (100)

(99) La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia. 1917-1984, Tomo II. UNAM, Segunda edición. México, 1985. Págs. 1295 y 1296.

(100) Op. Cit. Pág. 1394.

T. CXXXII, Pág. 120. A.D. 5481/55. 16 de abril de 1957. Unanimidad de 4 votos.

En este orden de ideas, es aquí donde aparece diáfananamente la distinción entre dos clases de publicación de la ley: una, cuando la hace el Ejecutivo como parte del proceso legislativo, que se denomina promulgación; y otra diversa, cuando Vgr., la hace el gobernador de un estado de la república respecto de una ley federal, pero ajena al proceso legislativo; y a pesar de que también es publicación formal de la ley, se distingue de la promulgación porque el gobernador no interviene en la creación de la ley federal.

En síntesis, por promulgación debe entenderse: " la publicación formal de la ley hecha por el ejecutivo que intervino en su formación "; y precisamente con esto último, se distinguirá de cualquier otro acto de publicación, como por ejemplo, la hecha por un gobernador que no intervino en el proceso legislativo.

DECIMA QUINTA.- Tanto la anterior redacción del artículo 11 de la Ley de Amparo, como la actual, inciden en los mismos errores de orden gramatical respecto de las figuras descriptivas que se imputan a las responsables, particularmente en lo que se refiere a "dicta", "promulga", "publica", "ordena" y "ejecuta", pues todas ellas se encuentran en el tiempo gramatical del presente, siendo que es imposible material y jurídicamente promover el juicio de garantías y señalar como autoridad responsable

contemporáneamente a la que dicta, promulga, publica, ordena o ejecuta, lo que me lleva a concluir que el tiempo gramatical de esos verbos debe ser en pasado, o sea, dictó, promulgó, publicó, ordenó o ejecutó, pues solo así es posible combatir la violación de garantías mediante el juicio constitucional.

DECIMA SEXTA.- Es censurable en el artículo 11 de la Ley de Amparo el que la definición de autoridad responsable sea tan descriptiva conductualmente, y se aluda a "leyes o actos de autoridad", como si fueran cosas distintas.

Al hablarse de las "leyes o actos de autoridad" en las tres fracciones de los artículos 103 de la Constitución Federal y 1º de la Ley de Amparo, y repetirse como "ley o acto reclamado" en el artículo 11 de éste ordenamiento, se incurre en vicios lógicos de razonamiento, porque ¿acaso no es toda ley es un acto de autoridad?.

Recurriendo a un burdo ejemplo, es como si se dijere: "Se pintan casas de todos colores. También verdes". ¿Qué acaso el verde no es un color?. Luego entonces, y volviendo al tema que nos ocupa, conque se dijera simplemente "acto reclamado" o "acto de autoridad", era más que suficiente, estimando por ello que sale sobrando la palabra leyes en los dispositivos aludidos.

DECIMA OCTAVA.- Ante la presencia de tantos obstáculos, que tienen de suyo el ser insuperables frente a la estricta interpretación del artículo 11, no puedo menos que proponer en este trabajo, una reforma que complete las imperfecciones citadas, y en mi concepto el artículo 11 de la Ley de Amparo debería estar redactado de la siguiente manera:

Art. 11. ES AUTORIDAD RESPONSABLE EL ORGANO DEL ESTADO O DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL, DE HECHO O DE DERECHO, A QUIEN EL QUEJOSO LE ATRIBUYE EL ACTO O LA OMISION RECLAMADA.

DECIMA NOVENA.- Debido a la ausencia de un concepto legal de lo que debe entenderse por acto reclamado, propongo la siguiente definición:

POR ACTO RECLAMADO DEBE ENTENDERSE LA CONDUCTA POSITIVA, NEGATIVA U OMISIVA, QUE EL QUEJOSO IMPUTA A UNA AUTORIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO (INDEPENDIENTEMENTE DE QUE SEA CIERTO O NO), Y QUE BAJO SU PERSONAL PUNTO DE VISTA RESULTA VIOLATORIO DE SUS GARANTIAS INDIVIDUALES.

CAPITULO TERCERO

LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO

Sumario: I.- Porqué es responsable la autoridad en el Juicio de Garantías. II.- Posición jurídica de la autoridad responsable frente al quejoso. ¿Es su contraparte? II.1).- Opinión de Silvestre Moreno Cora. II.2).- Postura de Alfonso Noriega. II.3).- Criterio de Ignacio Burgoa. II.4).- Posición de Juventino V. Castro. II.5).- Criterio del sustentante. III.- El sujeto pasivo en la acción de amparo y en el juicio de garantías. IV.- De los órganos del estado que siendo autoridades no lo son para efectos del juicio constitucional. V.- Situación de los árbitros. ¿Pueden ser considerados como autoridades responsables en el Juicio de Amparo?. V.1. Los árbitros estatales. V.1.a). Las Juntas Locales y Federales de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Federales de Conciliación y Arbitraje. V.1.b). La Procuraduría Federal del Consumidor. V.2. Los árbitros privados. V.3. ¿Son los árbitros privados, tribunales especiales prohibidos por el artículo 13 constitucional? VI.- Los organismos descentralizados como autoridades responsables en el juicio de amparo. VI.1. El Instituto Mexicano del Seguro Social, como autoridad responsable en el Juicio de Amparo. VII. La autoridad responsable en el amparo contra leyes. VII.1. Criterios de la

Suprema Corte de Justicia sobre las autoridades responsables que deben ser llamadas en el amparo contra leyes. VII.1.a). Precedentes de la Suprema Corte sobre La autoridad responsable en el amparo indirecto contra leyes. VII.1.b). Criterio de la Suprema Corte sobre la autoridad responsable en el amparo directo contra leyes. VII.2. Opinión del sustentante sobre quiénes deben figurar como autoridades responsables en el amparo contra leyes. VIII. El Ministerio Público como autoridad responsable en el juicio de amparo cuando se niega a ejercitar la acción penal. Planteamiento del problema. VIII.1. Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el que considera procedente el juicio constitucional, contra actos del Ministerio Público al negarse a ejercitar la acción persecutoria. VIII.2. Criterio de la Corte en el que considera improcedente el Juicio de Amparo, contra actos del Ministerio Público en que decreta el inejercicio de la acción penal. VIII.3.- Inexistencia de dispositivo legal o constitucional, que señale la improcedencia del Juicio de Amparo contra el inejercicio de la acción penal. (Improcedencia jurisprudencial). VIII.4. Opinión del sustentante. El Juicio de Amparo como único medio de restauración constitucional, para impedir el inejercicio ilícito de la acción penal.

I.- De porqué es responsable la autoridad en el Juicio de Garantías.

La expresión "autoridad responsable" ha sido utilizada desde los albores del juicio de amparo, pero durante los primeros cuatro ordenamientos que reglamentaron la institución, es posible apreciar cuatro etapas claramente definidas: En la primera etapa, es decir, la inicial en que se introduce legalmente el concepto "autoridad responsable", a pesar de que se le consideró como parte en el juicio, su intervención estuvo muy limitada dado que fue "para el sólo efecto de oírlo".

En la segunda etapa, la de abandono, fue suprimida de la ley la terminología "autoridad responsable", pues que, el legislador interpretando las opiniones de la época consideró peligroso darle el carácter de parte a la autoridad contra quien se enderezaba la demanda de amparo, máxime que no siendo dichas autoridades las agraviadas, no tenían por qué litigar en estos juicios, y sólo debían informar sobre los hechos materia de la queja cuando fueran las directamente ejecutoras.

La tercera etapa, se caracteriza por haber regresado al concepto tal y como se había acuñado en la ley de 1861, pero se hizo con alguna timidez.

Y, por último, la cuarta etapa, afianzó definitivamente la expresión "autoridad responsable", tal y como se ha venido utilizando hasta nuestros días.

Desde la primera Ley de Amparo de 1861, reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 1857, se empleó el término "autoridad responsable" para identificar a aquella contra quien se enderezaba el juicio constitucional, y esto se desprende de la lectura de los artículos 7o., 12o. y 14o.

Art. 7o. Si el juez manda abrir el juicio, lo sustanciará inmediatamente con un traslado por cada parte, entendiéndose por tales, el promotor fiscal, el quejoso y la autoridad responsable, para el sólo efecto de oírlos. El termino de cada traslado no podrá pasar de tres

días, y a su vencimiento el juez de oficio mandará extraer (Sic) el expediente. (Sic).

Art. 12o. La sentencia se publicará en los periódicos y se comunicará oficialmente al gobierno del Estado, para que pueda exigirse la responsabilidad que haya, en la autoridad que dictó la providencia. Si la autoridad responsable es federal se pasará testimonio á su superior inmediato, para lo que hubiere lugar.

Art. 14o. El juez de distrito cuidará de la ejecución de su fallo, requiriendo formalmente nombre de la Unión al superior de la autoridad responsable siempre que éste al tercer día de haberlo recibido no hubiere dádole cumplimiento por su parte."

Según José Barragán Barragán (101), el texto íntegro del artículo 14o., contiene también una segunda parte que dice:

"Si a pesar de éste requerimiento el fallo no hubiere sido ejecutado, el juez dará aviso al gobierno supremo, para que dicte la providencia que convenga".

Sin embargo, del texto de la Ley de Amparo de 1861 que consulté, sólo aparece como quedó transcrito. Y esta duda, queda en mi concepto, resuelta con el estudio que hice del libro "Tratado del Juicio de Amparo, conforme a las Sentencias de los Tribunales Federales", de Silvestre Moreno Cora (102), quien al transcribir en el apéndice número 5, el expresado artículo 14 de la Ley de 1861, no consigna la segunda parte que refiere José Barragán Barragán.

(101) Primera Ley de Amparo de 1861, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1987, Pág. 101 y 102.

(102) Moreno Cora, Silvestre. Tratado del Juicio de Amparo. Conforme a las sentencias de los Tribunales Federales. Tip. y Lit. "LA EUROPEA", de J. Aguilar Vera y Compañía (S. en C.). México, 1902. P. 757

¿Quiso acaso decir la Ley de Amparo de 1861, que al pronunciarse la sentencia definitiva en el juicio debía decidirse sobre la culpabilidad de la autoridad contra quien se promovió la demanda, para exigírsele su responsabilidad?

Estimo que la respuesta debe ser negativa, y ha de interpretarse el artículo 12o., en el sentido de que en un procedimiento distinto al de amparo se exigiría "... la responsabilidad que haya, en la autoridad que dictó la providencia..."

Dicho de otro modo, la terminología "autoridad responsable", sólo fue utilizada en la ley de 1861, para la identificación de aquella contra quien se promovió el juicio; y tal es el entendimiento que debe darse al referido artículo 12o., si se hace la interpretación conjunta a los diversos numerales 11o., 24o. y 29o., que aluden a los efectos de la sentencia amparatoria:

"Art. 11o. En él, se limitará únicamente a declarar que la justicia de la Unión ampara y protege al individuo, cuyas garantías han sido violadas, ó que no es el caso del artículo constitucional, en virtud de haber procedido la autoridad que dictó la providencia en el ejercicio de un derecho reconocido por la ley.

Art. 24o. El fallo tendrá únicamente por objeto amparar al reclamante, declarándolo libre de cumplir la ley ó providencia de que se queja; o mandarle que los obedezca, declarando sin lugar su pretensión.

Art. 29o. El juez procederá según los artículos desde el 4o. hasta el 10 citados: y en su caso fallará, bien declarando al individuo libre de

sujetarse á la ley ó acto de que se queja, ó bien que está en el deber de acatarlos."

Como es de apreciarse de la transcripción hecha, no era en la sentencia donde se determinaba la culpabilidad de la autoridad responsable del acto reclamado, pues al no ser parte no podía juzgársele sin la previa audiencia que requería el artículo 14 de la Constitución Federal de 1857; pero sí servía dicho fallo para que el gobierno del Estado, en el supuesto de autoridades locales, o el superior inmediato, en la hipótesis de autoridades federales, procedieran respectivamente a exigir la responsabilidad que hubiere a tales autoridades, en el procedimiento correspondiente.

En apoyo de este criterio me permitiré citar el voto particular del ilustre Ignacio L. Vallarta (103), emitido el 11 de febrero de 1882, al fallarse en revisión el auto que decretó el sobreseimiento del amparo promovido por Salomé López, por conducto de su esposa María Dolores Arias, ante el juez de distrito del estado de Guanajuato; y a pesar de que para la fecha ya no se encontraba en vigor la Ley de 1861, sino la de 20 de enero de 1869, los argumentos son valederos:

"... y muchas poderosas razones concurren á probar que la ejecutoria de amparo no puede prejuzgar siquiera la responsabilidad criminal o civil de la autoridad. En este recurso no se oye a

(103) Cuestiones Constitucionales. Votos del Sr. Lic. Ignacio L. Vallarta, Tomo IV, Pág. 27, Imprenta y Litografía de Irineo Paz. México, 1897. Citándose a sí mismo de la obra "Ensayo sobre el Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus", ps. 158 y 159.

ésta porque no es parte; ¿cómo podrían sus actos ser "juzgados", cómo podría ser ella "sentenciada" sin audiencia? Esto sería conculcar a la vez los principios más santos de la justicia y los preceptos más terminantes de la Constitución ... El procedimiento sumario del amparo, si bien adecuado para obtener sus fines, es el más inconveniente para resolver cuestiones civiles ó criminales, que exigen otros trámites, otra sustanciación; y nada sería tan peligroso, nada expondría más los tribunales á funestos errores, que el querer decidir esas cuestiones en ese procedimiento..."

Mucho se cuidó el legislador de 1869 para no citar en ninguno de los preceptos de la Ley de Amparo el concepto "autoridad responsable", y para ello acudió a expresiones como "autoridad ejecutora" (Art. 5o.); "autoridad que inmediatamente está encargada de ejecutarlo" (Arts. 7o. y 19); "autoridad que inmediatamente ejecutare o tratare de ejecutar el acto reclamado" (Art. 9o.); o simplemente "la autoridad" (Art. 29o.).

Fundamentalmente se consideró a la autoridad ejecutora a quien debía pedírsele el informe con justificación sobre el acto reclamado, pero no fue parte en el amparo (Art. 9o.).

La ley de amparo de 1882, con extraordinaria timidez volvió a la terminología de la ley de 1861, al utilizar (solamente dos veces) el concepto "autoridad responsable en los artículos 22 y 40: en el primero, al negarle el derecho a promover la inhibitoria; y en el segundo, para consignarla cuando apareciere que la violación de garantías constituía delito.

Art. 22. Propuesta la excusa por el juez, con su informe justificado, ó alegado el impedimento por el quejoso, se pasará el expediente al juez que debe calificar la causa propuesta. El Promotor fiscal sólo puede pedir la inhibición de un juez por algunos de los motivos que expresa el art. 20, en los negocios que se interesa directamente la causa pública. La autoridad responsable nunca tiene ese derecho.

Art. 40. Siempre que al revisar las sentencias de amparo aparezca de autos que la violación de garantías de que se trata, está castigada por la ley penal, como delito que pueda perseguirse de oficio, consignará la Corte a la autoridad responsable, al juez federal o local que deba juzgar de ese delito, para que proceda conforme a las leyes.

Es a partir del Código de Procedimientos Federales de 1897, donde prácticamente se emplea en forma abundantemente natural el concepto que ahora se estudia, como lo demuestra la lectura de los artículos 753, para referirse a que "La autoridad responsable podrá rendir pruebas y producir alegatos..."; el 754, para citar que las notificaciones "... se harán por medio de oficio á la autoridad responsable..."; el 823, para referirse a que cuando la violación de garantías importe delitos que han de perseguirse de oficio "... la autoridad responsable será consignada por la Corte de Justicia al tribunal correspondiente."; el 829, aludiendo a que "El Juez de Distrito hará saber sin demora a las partes y a la autoridad responsable la sentencia ejecutoria..."; y el 832, cuando refiere que cualquiera de las partes "... o la autoridad responsable...", pueden ocurrir en queja si creyesen que el

juez de distrito no cumple con la ejecutoria de la Corte por exceso o defecto.

El Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, hace referencia a la autoridad responsable en los artículos 670, 671, 673, fracción I, 676, 714, 758, 760, 779, 780, 783, y 784 entre otros, siendo pertinente agregar que expresamente el artículo 670, reconoce a la autoridad responsable como parte en los juicios de amparo, tal y como ya se había hecho en el artículo 7o. de la Ley de Amparo de 1861; y el artículo 671 consigna lo que se entiende por autoridad responsable.

La Ley de Amparo de 1919, se refirió a la autoridad responsable en los siguientes artículos: 11, fracción II, (reconociéndole la calidad de parte en el juicio), 12 (expresando lo que se entiende por autoridad responsable), 13, fracción I, 16, fracción I, 35, fracción II, 51, 57, 59, 61, 73, 78, 99, 101, 102, 104, 111, 118, 124, 125, 126, 129, 130, 160, 162 y 163.

Por último, y conforme a la legislación vigente de 10 de enero de 1936, el concepto "autoridad responsable" se manejó de manera igualmente familiar como en los últimos tres ordenamientos que le precedieron, y por considerarlo innecesario no aludiré mas que a dos preceptos: el artículo 5o, fracción II, que refiere a la autoridad o autoridades responsables como parte en el juicio de amparo; y el 11, que

expresa lo que ha de entenderse por autoridad responsable para efectos del juicio de amparo.

En este orden de ideas, es posible contemplar a la autoridad responsable al menos en tres planos diversos: en su identificación como autora del acto reclamado en el amparo, independientemente de que tal acto sea realmente violatorio de garantías, pues al inicio del juicio de amparo no se sabe si verdaderamente existe o no la violación alegada por el quejoso; es decir, en este primer plano "autoridad responsable" sólo sirve para llamar al procedimiento constitucional a una de las partes.

En un segundo aspecto, la autoridad responsable, ya juzgado su acto reclamado por el tribunal encargado de ello, aparece con un matiz diferente, pues en este momento, pronunciada la sentencia que concede el amparo, se aprecia el juzgamiento del acto reclamado a la luz de la ley suprema que debió respetar: la Constitución, y por ende, adquiere su real calidad de "responsable". ¿Más responsable de que?: Pues precisamente de la violación de garantías individuales en agravio del quejoso.

Por último, como autora del acto reclamado (primer plano) y como culpable de la violación de garantías (segundo plano), tiene una tercera responsabilidad, que a su vez puede subdividirse en dos: una de índole privada, y otra de orden público.

Así, desde el punto de vista privado, tenemos que la autoridad ha de responder de sus actos ante el quejoso, siendo éste último quien podrá exigirle la responsabilidad civil que en su caso hubiese incurrido.

Y en lo que atañe a la responsabilidad de carácter público, se clasifica en dos: la primera, de manera inmediata le es impuesta por la sentencia de amparo al obligarla a restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía o garantías individuales violadas, volviendo las cosas al estado físico y/o jurídico que se encontraban antes de la violación, cuando el acto que le fue combatido sea de carácter positivo; empero, cuando el acto fuese negativo (lato sensu), la obligación consistirá en que la autoridad actúe en el sentido de cumplir el contenido de la garantía individual, respecto del cual se había abstenido.

La segunda responsabilidad de orden público, consiste en que si la violación de garantías constituye delito, será sancionada penalmente en el procedimiento que al efecto se le instaure, en la inteligencia de que para esto último, no es menester que sea concedida la protección federal al quejoso, dado que pudiera suceder que se decrete el sobreseimiento, y sin embargo, la responsabilidad penal de la autoridad responsable no desaparece, como tampoco lo sería la responsabilidad civil.

En efecto, de conformidad con el contenido del artículo 75 de la Ley de Amparo, al decretarse el sobreseimiento, ello "no prejuzga sobre la responsabilidad en que haya incurrido la autoridad responsable al ordenar o ejecutar el acto reclamado".

Este artículo 75, se remonta en sus antecedentes hasta la Ley de Amparo de 1882, en que apareció por primera vez en los siguientes términos:

"Art. 36. El sobreseimiento no prejuzga la responsabilidad civil o criminal en que haya podido incurrir la autoridad ejecutora, y quedan expeditos los derechos de los interesados, para hacerla efectiva ante los jueces competentes."

Luego, el artículo 36 de la Ley de Amparo de 1882, pasó a ser el 813 del Código de Procedimientos Federales de 6 de octubre de 1897, con una redacción idéntica, siendo por ello que considero innecesario transcribirlo.

Posteriormente, este dispositivo 813 del Código de Procedimientos Federales de 1897, con una pequeña supresión, se incorporó al Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, con el número 748:

"Art. 748.- El sobreseimiento no prejuzga la responsabilidad que en que haya podido incurrir la autoridad ejecutora; quedando expeditos los derechos de los interesados para hacerla efectiva ante los tribunales competentes."

Como se aprecia de la transcripción, la supresión consistió en eliminar las palabras "civil ó criminal",

respecto de la responsabilidad en que hubiese podido incurrir la autoridad responsable, sin embargo, considero que ello se debió al sentido genérico de la palabra responsabilidad, y no a una deliberada intención del legislador para eliminar alguna de tales responsabilidades.

En la Ley de Amparo de 1919, el precepto que se viene comentando figuró con el número 45, con una redacción casi idéntica, salvo por la modificación de las palabras "Tribunales competentes", que se substituyó por las de "Jueces competentes", quedando de la siguiente manera:

"Art. 45.- El sobreseimiento no prejuzga la responsabilidad en que haya podido incurrir la autoridad ejecutora; quedando expeditos los derechos de los interesados para hacerla efectiva ante "los Jueces competentes..."

Todas y cada una de las legislaciones a que se hizo referencia, determinaron con precisión la responsabilidad únicamente de la autoridad "ejecutora", empero, el actual artículo 75 de la Ley de 1936, consigna que esa responsabilidad puede corresponder tanto a la autoridad que ordena, como a la "que ejecuta el acto reclamado.

Ahora bien, en lo que concierne a la responsabilidad penal que pudiera corresponderle a la autoridad responsable, existe contemplada desde la Ley de Amparo de 1882, que la reguló en el artículo 40, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Art. 40. Siempre que al revisar las sentencias de amparo aparezca de autos que la violación de garantías de que se trata, está castigada por la ley penal, como delito que pueda perseguirse de oficio, consignará la Corte a la autoridad responsable, al juez federal ó local que deba juzgar de ese delito, para que proceda conforme a las leyes."

Una disposición similar se incorporó al Código de Procedimientos Federales de 1897, a través del numeral 823, que se concibió en los siguientes términos:

"Art. 823. Siempre que al revisar las sentencias de amparo, los autos de improcedencia o sobreseimiento, aparezca que la violación de garantías de que se trata, constituye un delito que deba perseguirse de oficio, la autoridad responsable será consignada por la Corte de Justicia al tribunal competente."

En apariencia, este precepto que se comenta, es redundante del diverso 813 del propio Código de Procedimientos Federales de 1897, (idéntico al Art. 36 de la Ley de Amparo de 1882), empero, ello no es así, pues que, el 823 alude a delitos que se persiguen de oficio, en tanto que el 813, deja expeditos los derechos de los interesados para hacer valer la responsabilidad criminal en que hubiese incurrido la autoridad responsable, y tal circunstancia evidentemente es demostrativa que sólo se refiere a los delitos que se persiguen a instancia de parte ofendida, pues de ser de los que se persiguen de oficio, era la Suprema Corte la encargada de hacer la consignación de los hechos.

II.- Posición jurídica de la autoridad responsable frente al quejoso. ¿Es su contraparte?

Es indiscutible en la actualidad la calidad de parte que en el juicio de amparo le asigna la ley de la materia a la autoridad responsable, no obstante que en los albores del juicio constitucional su actuación era sumamente limitada.

Como parte entonces, goza de los derechos que la ley le confiere, así como también ha de cumplir las cargas y obligaciones que le son impuestas tanto legal como judicialmente por el órgano de preservación constitucional. Es en suma, a través de la relación procesal en que interviene como procura la defensa del acto que le es impugnado, bien sea alegando la improcedencia del juicio, o solicitando la negativa de la protección federal.

Así las cosas, si el quejoso pretende que mediante la sentencia se invalide el acto de la autoridad responsable, y ésta a su vez, mantiene un interés opuesto al del agraviado, surge entonces la interrogante sobre ¿Cuál es la posición jurídica de la autoridad responsable frente al quejoso?, y si en su caso, ¿Es su contraparte?

Para resolver lo antedicho, me permitiré citar la opinión de varios tratadistas que sosteniendo posiciones distintas nos ayudarán a adoptar finalmente nuestro parecer.

II.1).- Opinión de Silvestre Moreno Cora.

Por la importancia histórica de sus opiniones de inicios de este siglo, cuando aún estaba en vigor la Constitución de 1857, me permitiré hacer la transcripción literal que contiene la postura de Moreno Cora:

"Y desde luego la primera reflexión que sugiere la lectura del citado artículo, es que el juicio de amparo tiene una naturaleza especial y anómala que lo constituye único en su género. En él pudiera creerse que la parte demandada es la autoridad responsable, interesada en sostener la legalidad de sus actos, así como el quejoso es el actor á quien toca demostrar lo contrario, no obstante lo cual, vemos que la ley sólo considera como partes al agraviado y al Promotor fiscal. (Los promotores fiscales han sido substituidos por los Agentes del Ministerio Público Federal, según las reformas hechas al Código el 3 de octubre de 1900).

Siendo esto así, ¿deberá éste funcionario en todo caso contradecir las pretensiones del querellante? Creemos que no, y en este sentido juzgamos que no habría exactitud en considerarle como reo en el juicio; pero como según la ley tampoco lo es la autoridad responsable, resultará que en esta clase de procedimientos falta una de las tres personas que necesariamente tienen que intervenir en toda contienda judicial: actor, reo y Juez." (104)

Al hacer el estudio del artículo 753 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897, Silvestre Moreno Cora, aduce que por las particularidades propias del Juicio de Amparo, podría pensarse que la calidad de parte demandada recae en la autoridad responsable, por sostener pretensiones contrarias a las del quejoso; empero, como la ley, no le considera parte, concluye que no tiene el carácter referido, como tampoco lo es el Promotor Fiscal; terminando por hacer

una afirmación contundente en lo que al juicio de garantías se refiere, en el sentido de que le falta una de sus partes fundamentales en la relación procesal: el demandado.

II.2).- Postura de Alfonso Noriega.

Este autor sostiene que no se puede aceptar jurídicamente que en el juicio de amparo exista propiamente una parte demandada, tanto porque el quejoso no exige el cumplimiento de ninguna obligación de la responsable, como porque simplemente plantea una controversia para que el órgano de control la decida, y substancialmente se basa en lo siguiente:

"... el litigio constitucional propio del juicio de amparo, se desenvuelve necesariamente, entre el particular que se considera perjudicado por una ley o acto de autoridad, es decir, el quejoso y la autoridad de la cual emana el acto que se reclama como inconstitucional. El quejoso no exige ninguna prestación de la autoridad ni demanda el cumplimiento de ninguna obligación, sino que plantea la controversia constitucional a que se refiere el artículo 103 de la Constitución, para que los tribunales de la Federación en ejercicio de su jurisdicción propia, resuelvan si conceden o no el amparo que se solicita; en otras palabras, declaren si existe o no la violación constitucional y, por tanto, si es de otorgarse la protección demandada y, en su caso, reparar la violación, reponiendo al quejoso en el goce de la garantía violada.

En esa virtud, es evidente que en el juicio de amparo no existe ni puede existir enfrente del quejoso, la figura jurídica que la doctrina ha denominado contraparte. Efectivamente, una contraparte, procesalmente hablando, ha de ser quien contrapretende, por tener enfrente de otra parte, un interés o un derecho contrario. Ahora bien, en el juicio de amparo el quejoso pretende se

restablezca la constitucionalidad de una ley o acto de autoridad, que estima es contrario a la Constitución, lo que debe lograrse mediante la reparación de la violación a las garantías individuales en que se ha incurrido. Por su parte, la autoridad responsable pretende, así mismo, la constitucionalidad de la misma ley o acto de autoridad, sosteniendo que la violación a las garantías individuales alegada por el quejoso no existe. Así pues, no existe pretensión y contrapretensión y, por tanto, tampoco se configuran la parte y su contraparte. Existe entre el quejoso y la autoridad responsable, sin duda alguna una discrepancia, no porque discutan la prevalencia de sus respectivas posiciones o derechos, sino en tanto discrepan respecto de los hechos o el derecho aplicable. El quejoso no exige de la autoridad, como he dicho más arriba, una prestación o el cumplimiento de una obligación; lo que intentan, tanto el quejoso como la autoridad, es hacer prevalecer su punto de vista respecto de la constitucionalidad del acto reclamado." (105)

II.3).- Criterio de Ignacio Burgoa.

Contrariamente a lo que expresan Silvestre Moreno Cora y Alfonso Noriega, el Dr. Ignacio Burgoa, sostiene que la autoridad responsable sí es verdaderamente la contraparte del quejoso en el juicio de garantías, mediante la declaratoria de que los actos reclamados son violatorios de la Constitución, y para ello se expresa en los siguientes términos:

"... Esta declaración y la impartición del amparo implican esencialmente la restauración de las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, restituyendo al agraviado en el pleno goce de la garantía que tales actos hubiesen convalidado. La restauración y restitución aludidas importan, a su vez, la invalidación de todos los actos, hechos, situaciones, efectos o consecuencias que hubiesen generado los actos de autoridad anulados, imponiendo la sentencia de

amparo, por ende, la obligación a las autoridades responsables consistente en restaurar las cosas al estado en que se hallaban con anterioridad a la emisión de dichos actos.

Fácilmente se advierte que la pretensión del quejoso es múltiple, traduciéndose en los fenómenos diversos que se acaban de esbozar.

La autoridad responsable, por el contrario, pugna por la declaración judicial de que sus actos no son violatorios de la Constitución y porque, consiguientemente, tales actos no se invaliden ni se destruyan las situaciones, los efectos o las consecuencias que hayan producido. En esta propugnación estriba la pretensión de la autoridad responsable que como se ve, es diametralmente opuesta a la del quejoso o agraviado, implicando una auténtica contraprestación.

Tampoco es cierto, a nuestro entender, que el quejoso no demande el cumplimiento de ninguna obligación a la autoridad responsable, ya que precisamente la pretensión de que se le conceda el amparo involucra las obligaciones de hacer previstas en el artículo 80 de nuestra Ley. Estas aseveraciones se corroboran y asumen veracidad con ocasión del cumplimiento de la sentencia ejecutoria que haya otorgado al quejoso la protección federal, pues dicha sentencia impone a las autoridades responsables las citadas obligaciones como efecto inherente e inmediato de la concesión del amparo." (106)

II.4).- Posición de Juventino V. Castro.

En esencia indica que la autoridad responsable es la contraparte del quejoso, pero con características muy peculiares, ya que siempre se trata de un funcionario público revestido de imperio, pero según su particular opinión no puede saberse si se trata de parte demandada, de parte acusada, o simplemente parte "sui generis", implicando esto último, para aquellos que lo sostienen, una evasión para

resolver la verdadera naturaleza procesal de la autoridad responsable.

Para una mejor comprensión de su tesis, la transcribiré literalmente:

"La contraparte del quejoso, en cambio, tiene particularidades únicas no asimilables a ningún otro proceso. Es siempre una autoridad, o sea un funcionario público revestido de imperio para imponer sus determinaciones, cuya actuación se discute a la luz del marco constitucional, sin entenderse con toda precisión si es una parte demandada no controvierte en virtud de una defensa de derechos subjetivos, públicos o privados, sino en cumplimiento de funciones públicas que a él se le atribuyen por elección o designación, una parte acusada no es el amparo un juicio de responsabilidades, sino de anulación de procedimientos contrarios a la Constitución, como lo hemos consignado, o una parte sui generis, término vago y cómodo que permite evadir el enfrentamiento a una naturaleza procesal no bien determinada." (107)

Ninguna otra aportación hace Juventino V. Castro respecto a la posición de la autoridad responsable frente al quejoso, y la terminología vaga e imprecisa que criticó respecto a que se trata de una parte "sui generis", la empleó el mismo al señalar que:

"Para completar las características "sui generis" de la autoridad responsable como parte en el proceso de amparo, deben recordarse ciertas limitaciones que les señala la ley." (108)

II.5).- Criterio del sustentante.

(107) Garantías y Amparo. Págs. 414 y 415.

(108) Op. Cit. Pág. 424.

Considero que la autoridad responsable dentro del juicio de amparo, y particularmente en su situación frente al quejoso sí tiene la calidad de parte demandada, y por ende, es su contraparte natural, de quien exige un comportamiento activo, negativo, o simplemente abstensivo, según sea la naturaleza de la violación constitucional alegada.

Primeramente, no debemos pasar por alto que la autoridad responsable interviene en un "juicio", y por definición ésta acepción envuelve la idea de pleito, litigio, controversia, disputa, debate, altercado, contienda, etc., y eso sólo puede darse entre personas que tienen puntos de vista opuestos el uno del otro, y que ha originado un interconflicto.

También hemos de recordar que por disposición constitucional, el juicio de garantías ha de desenvolverse sujeto a los procedimientos y formas del orden jurídico determinados en la ley. Ahora bien, la idea relativa a que el juicio implica controversia, es sostenida por la Suprema Corte de Justicia, jurisprudencialmente en los siguientes términos:

JUICIO. La Suprema Corte tiene establecido, en diversas ejecutorias, que por juicio, para los efectos del amparo, debe entenderse el procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquier forma, hasta que queda ejecutada la sentencia definitiva. (109)

(109) Jurisprudencia No. 168, Pág. 508. Cuarta Parte, Tercera Sala, Apéndice 1917-1985.

En otro orden de ideas, tenemos que el quejoso o agraviado por el acto de autoridad no le es dable hacerse justicia por su propia mano, dado que para ello están establecidos los tribunales, según mandato contenido en el artículo 17 de la Carta Magna; lo que significa la necesaria realización de la función jurisdiccional, que implica intereses en pleito, como lo sostiene Gabino Fraga:

"La función jurisdiccional supone, en primer término y a diferencia de las otras funciones, una situación de duda o de conflicto preexistentes; supone generalmente dos pretensiones opuestas cuyo objeto es muy variable. Ellas pueden referirse a un hecho, actitud o acto jurídico que se estimen contradictorios con un derecho o una norma legal, o a un estado de incertidumbre sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica." (110)

Considero que el quejoso sí exige de la responsable una prestación, consistente en la invalidación del acto reclamado, y que además cumpla con su obligación pública individual de restituir la garantía violada. La sola circunstancia de que al elaborarse la demanda de amparo no se incluya como fórmula sacramental "exijo de la autoridad responsable lo siguiente", no significa que no se lo esté demandando, tan es así, que primeramente le hizo una petición que le fue denegada, posteriormente, a través del recurso respectivo le combatió su determinación, y por último, mediante el amparo lo sigue impugnando. ¿Qué acaso ello no

implica exigirle legalmente algo a la autoridad responsable?
!Ni duda cabe;

De conformidad con el artículo 80 de la Ley de Amparo, la sentencia que conceda la protección federal tiene por objeto " restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que se encontraban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando el acto 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 exija."

Así las cosas, tenemos que el quejoso exige y demanda de la autoridad responsable lo siguiente:

a).- Que le restituya en el pleno goce de la garantía individual violada;

b).- Que restablezca las cosas al estado que se encontraban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo;

c).- Que se obligue a la responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía violada y a cumplirla en sus términos, cuando el acto sea de carácter negativo.

Cuando se reclama la ilegal desposesión de un bien mueble, o el lanzamiento de la finca ocupada por el quejoso, ¿Qué acaso no se exige a las responsables la restitución de

la posesión arrebatada? Obviamente que sí, aunque desde el particular punto de vista del quejoso se tenga que invocar lo que tal vez menos le importe: "la violación de la constitución".

III.- El sujeto pasivo en la acción de amparo y en el juicio de garantías.

Si como quedó establecido en el apartado anterior, la autoridad responsable es la contraparte del quejoso, toca ahora determinar si dicha autoridad es el "sujeto pasivo" de la acción de amparo o del juicio de garantías.

Para resolver la interrogante planteada, es menester acudir a la teoría general del proceso, en donde se estudia el concepto de jurisdicción, según el cual, "es el derecho y el deber al ejercicio de la función de justicia" (111); o como diría José Becerra Bautista, "la facultad de decidir, con fuerza vinculativa para las partes, una determinada situación jurídica controvertida" (112); o bien, siguiendo a José Ovalle Favela, "como la función que ejercen los órganos del Estado, independientes o autónomos, a través del proceso, para conocer de los litigios o controversias que les planteen las partes y emitir su decisión sobre ellos; así como para, en su caso, ordenar la ejecución de dicha decisión o sentencia" (113).

(111) Schönke, Adolfo. Derecho Procesal Civil. Traducción española de la quinta edición alemana. BOSCH. Barcelona, España, 1950. Pág. 49.

(112) El Proceso Civil en México. Octava edición. Porrúa. México, 1980. Pág. 5.

(113) Teoría General del Proceso. HARLA. México, 1991. Pág. 112.

Desde el momento en que la solución de los conflictos dejó de ser cosa privada, y se encomendó al poder público, puede decirse que se hizo presente en plenitud la función jurisdiccional.

Unido al tema de la jurisdicción, encontramos necesariamente el de los "sujetos procesales", que son aquellos que intervienen en la relación jurídica procesal, y como tales se encuentran "la parte que reclama (actora o acusadora), la parte contra quien se reclama (demandada o acusada), y el juzgador, que debe conocer y resolver el litigio surgido entre aquellas" (114). Para Eduardo Pallares, los sujetos del proceso son "las personas jurídicas que figuran en la relación procesal que se constituye normalmente entre los órganos jurisdiccionales, el actor, el demandado y los terceros intervinientes" (115).

Jurisdicción y sujetos procesales, tienen un elemento que los vincula: "la acción procesal", entendida como el derecho que tiene todo gobernado para acudir ante los tribunales previamente establecidos, para que se pronuncien sobre su pretensión.

Dicho de otra forma, el ejercicio de la acción procesal no supone el derecho a un fallo favorable, sino solamente el deber jurídico del Estado a emitir una

(114) Ovalle Favela, José. Op. Cit. Pág. 201.

(115) Derecho Procesal Civil. Novena Edición. Porrúa, México, 1981. Pág. 129.

resolución sobre los planteamientos de quien tiene la calidad de parte.

En nuestro régimen jurídico, la acción tiene bases constitucionales perfectamente definidas, pues constituye el ejercicio del derecho de petición contenido en el artículo 8º; además de que en términos de lo que preceptúa el artículo 17, nadie puede hacerse justicia por su propia mano, y desde el momento en que se le confiere a toda persona el derecho a que se le administre justicia por los tribunales, se les impuso a éstos, la obligación de impartirla en los plazos que determinen las leyes.

Pues bien, a propósito de la acción de amparo, el Dr. Ignacio Burgoa la define como:

"... el derecho público subjetivo (característica genérica), que incumbe al gobernado, víctima de cualquier contravención a alguna garantía individual cometida por cualquier autoridad estatal mediante una ley o un acto (stricto sensu), o a aquel en cuyo perjuicio tanto la autoridad federal como la local, por conducto de un acto concreto o la expedición de una ley, hayan infringido su respectiva competencia (sujeto activo o actor), derecho que se ejercita en contra de cualquier autoridad de la Federación o de las autoridades locales, en sus respectivos casos (sujeto pasivo o demandado), y con el fin de obtener la restitución del goce de las garantías violadas o la anulación concreta del acto (lato sensu) contraventor del régimen de competencia federal o local, por conducto de los órganos jurisdiccionales federales (objeto) ..." (116).

Como se ve de lo expuesto, para el maestro Burgoa, el sujeto pasivo la acción de amparo lo es la autoridad responsable, que tiene la calidad de parte demandada, tal y como lo supone Chioventa (117), cuando refiere los elementos de la acción en general.

Estimo que existe una sutil diferencia entre el sujeto pasivo de la acción de amparo y el sujeto pasivo del juicio constitucional: Mientras que la acción se dirige, como derecho subjetivo público, en contra el estado como órgano de preservación y restauración constitucional (Arts. 8° y 17 de la Constitución General de la República); el juicio se dirige contra la autoridad, a quien el quejoso le imputa el acto reclamado, y que por ende, le atribuye la calidad de responsable (Art. 11 de la Ley de Amparo).

Así las cosas, el sujeto obligado en la acción de amparo será el Juez de Distrito, el Tribunal Colegiado, la Suprema Corte de Justicia, o los tribunales que actúen en el caso de jurisdicción concurrente (Art. 107, fracción XII de la Constitución Federal), es decir, es el sujeto pasivo imparcial de la relación jurídica procesal; en tanto que el sujeto pasivo del juicio de amparo lo es la autoridad responsable, de quien se exige por el quejoso la restitución en el pleno goce de la garantía o garantías individuales violadas, así como el restablecimiento de las cosas al estado

(117) Instituciones de Derecho Procesal Civil. Tomo I. Pág. 33. Citado por Ignacio Burgoa, en la página 317 en su obra El Juicio de Amparo.

en que se encontraban antes de la contravención, o en su caso, obligarla a respetar la garantía y cumplir lo que ella determina. Esto último, es lo que constituye el objeto de la sentencia que concede el amparo, atento el contenido del artículo 80 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 del Pacto Federal.

Si la jurisdicción supone el poder de imperio para "decir el derecho" en cada caso concreto sometido al conocimiento del juzgador, es lógico admitir, que al derecho de acción de amparo, se opone la obligación de jurisdicción por parte del órgano de preservación y restauración del orden constitucional, y no el deber de la autoridad responsable a respetar las garantías individuales del quejoso.

Siempre que el quejoso promueve el juicio de garantías y lo lleva hasta su conclusión en sentencia, puede decirse que logró el objeto genérico del juicio de constitucional, o sea, obtuvo el pronunciamiento del Estado sobre las controversias que se susciten en el caso de las fracciones I, II y III del artículo 1° de la Ley de Amparo, aun suponiendo el sobreseimiento, pues como se dijo con antelación, el ejercicio del derecho de acción no supone el derecho a un fallo favorable; y, cuando la sentencia que se dicte en dicho procedimiento, sea amparatoria, se habrá logrado el objeto específico por el que se instauró el juicio.

IV.- De los órganos del estado que siendo autoridades no lo son para efectos del juicio constitucional.

Desde el punto de vista interno de la administración pública, existen órganos del estado que tienen "poder de mando", o sea, deciden, emiten y/o ejecutan órdenes, ejercen poder disciplinario sobre los empleados subordinados, dictan normas de organización y vigilancia, pero ello sólo con trascendencia en sus relaciones internas.

Estos aspectos han sido tratados por la doctrina del derecho administrativo, en donde destaca la opinión de Enrique Sayagués Laso (118), quien al referirse a la clasificación de los actos administrativos alude a los internos y externos de la siguiente manera:

"Suele distinguirse los actos administrativos externos e internos. Los primeros son los que proyectan sus efectos fuera del ente público, es decir, sobre otros sujetos de derecho; los segundos, los que tienen únicamente trascendencia interna, dentro de la persona pública a que pertenece el órgano que lo dictó."

En ocasiones, tales entes emiten consultas que, utilizadas por otros órganos del estado, sirven de fundamento para emitir actos eminentemente autoritarios, con sus caracteres distintivos de unilateralidad, imperatividad y coercitividad.

(118) Op. Cit. Pág. 396. Tomo I.

Sobre este particular, el maestro Andrés Serra Rojas (119) sostiene que:

"Los órganos auxiliares, se concretan a preparar las determinaciones administrativas, sin que puedan tomar ninguna determinación, salvo los casos en que la ley estima, en forma transitoria y ocasional, que un órgano auxiliar tome una providencia de carácter provisional"

En este mismo orden de ideas, Ignacio Burgoa (120), determina que dichos órganos auxiliares, a diferencia de los entes autoritarios, no tienen facultades de decisión y ejecución, y por ende, de imponer sus determinaciones, pues que, su actividad se circunscribe a:

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

Me parecen acertadas las opiniones de Serra Rojas y Burgoa, con la salvedad de que si bien es cierto que los órganos auxiliares no tienen facultades de decisión y ejecución, ni de imponer sus determinaciones, ello sólo es aplicable en el ámbito externo, pues en el interno sí tienen tales atribuciones debido al "poder de jerarquía", por virtud del cuál, existe subordinación de un órgano a otro, conjuntamente con facultades disciplinarias, de dirección,

(119) Derecho Administrativo, Pág. 321, Porrúa, 1959.

(120) El Juicio de amparo. Op. Cit. Pág. 188.

supervisión y vigilancia; En otras palabras, existe claramente definido el "poder de mando".

En apoyo a lo dicho, me permitiré citar al tratadista Jaime Vidal Perdomo (121)

"II. El poder jerárquico. Mientras que algunos autores presentan este tema bajo los ángulos del poder disciplinario sobre los empleados subordinados, como facultad sobre los actos de los mismos, y como la capacidad de los superiores de darles instrucciones para el ejercicio de sus funciones, en otros derechos, particularmente en el derecho argentino y en el uruguayo, el mismo sujeto científico adquiere mayor connotación. Juan Carlos Cassagne plantea como efectos de la relación jerárquica los de dirigir e impulsar la actividad del órgano inferior, dictando normas internas de organización o actuación, y órdenes particulares; vigilar la actividad de los órganos inferiores (informes, investigaciones) y decidir los recursos; avocar el conocimiento de actos del inferior; delegar ciertas funciones; resolver conflictos entre dependencias inferiores; nominar los funcionarios."

Así, tenemos que entre los órganos del estado, que no obstante tener jerarquía y poder de mando desde el punto de vista interno, no tienen el carácter de autoridades para los efectos del juicio de garantías, se encuentran las Comisiones Agrarias Mixtas cuando rinden dictámenes sobre procedencia de dotación de tierras, los Comisariados Ejidales, los Departamentos Jurídicos de las Secretarías de Estado y el Cuerpo Consultivo Agrario, siendo en este sentido que se ha manifestado jurisprudencialmente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

(121) Derecho Administrativo. Temis, Novena Edición. Bogotá, Colombia, 1987, Págs. 113-114.

32. COMISION AGRIARIA MIXTA. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO AL RENDIR DICTAMEN SOBRE PROCEDENCIA DE DOTACION DE TIERRAS.- No reviste la característica de ser un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, el dictamen que rinden las Comisiones Agrarias Mixtas sobre la procedencia o improcedencia de una dotación de tierras, de conformidad con los artículos 237 del Código Agrario y 291 de la Ley Federal de Reforma Agraria, porque constituyen una simple opinión que tales órganos someten al Ejecutivo local, la cual puede adoptarse o rechazarse por el Gobernador del Estado en la resolución que dicte de conformidad con los artículos 238 del Código Agrario y 292 de la Ley Federal de Reforma Agraria; por lo que, al actuar las Comisiones Agrarias Mixtas en cumplimiento de la citada función, no tienen el carácter de autoridades para los efectos del juicio de amparo. (122)

24. COMISARIADOS EJIDALES, NO SON AUTORIDADES. Es cierto que la fracción II, del artículo 40. del Código Agraria (correspondiente al 22, fracción II, de la Ley Federal de Reforma Agraria), incluye a los Comisariados Ejidales entre las autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que poseen tierras, pero también es verdad que de tal catalogación relacionada con las atribuciones que el artículo 43 del mismo Código les marca, se desprende que no son autoridades agrarias, sino propiamente órganos de dirección de los ejidos correspondientes. (123)

358. DEPARTAMENTOS JURIDICOS DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO. NO SON AUTORIDADES. Los departamentos jurídicos de las secretarías de Estado no son autoridades que puedan ser enjuiciadas en el amparo, pues son órganos de consulta, sin más función que la de opinar acerca de los asuntos que se sometan a su consideración, sin que, por tanto, tengan capacidad para decidir y resolver sobre ellos, ni para ejecutar los acuerdos o mandamientos de los titulares de dichas secretarías. (124)

(122) Visible a fojas 74, del Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, Tercera Parte, 2a. Sala.

(123) Op. Cit. Pág. 53.

(124) Op. Cit. Pág. 616.

41. CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. En tanto el Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano técnico de consulta, emita opinión sobre los asuntos que la Ley le señala o que le son sometidos a su consideración (artículo 27, fracción XI, inciso b), de la Constitución Federal y 20. y 36 del Código Agrario, 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria), carece de facultades decisorias, así como de imperio para ejecutar su opiniones. En tales condiciones, procede concluir que no tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo. (125)

De los criterios jurisprudenciales transcritos, vemos que la Suprema Corte ha sido casuista para determinar cuándo un órgano del estado, tiene o no, el carácter de autoridad para efectos del amparo, y si bien no ha permanecido ajena a la doctrina especializada que establece diversas clasificaciones de los actos administrativos, esto se debe a que en nuestro país lo que realmente importa para el juicio de garantías, es si el acto proviene o no de una autoridad, en los términos de los artículos 10. de la Ley de Amparo y 103 de la Constitución General de la República.

V.- Situación de los árbitros. ¿Pueden ser considerados como autoridades responsables en el Juicio de Amparo?

Antes de proceder a la determinación de si los árbitros pueden ser considerados como autoridades para los efectos del juicio de garantías, considero pertinente hacer algunas observaciones de orden legal y constitucional sobre este aspecto:

El artículo 1051 del Código de Comercio, previene la posibilidad de regular el procedimiento mercantil de una manera convencional, sea ante los tribunales o ante un árbitro:

Art. 1051. El procedimiento mercantil preferente a todos es el que libremente convengan las partes con las limitaciones que se señalan en este libro, pudiendo ser un procedimiento convencional ante tribunales o un procedimiento arbitral. ...

El procedimiento convencional ante tribunales se regirá por lo dispuesto en los artículos 1052 y 1053, y el procedimiento arbitral por las disposiciones del título cuarto de este libro (126).

Los artículos 1° y 2°, fracción VI, y 3° de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal, estatuyen lo siguiente:

Art. 1°. Corresponde a los Tribunales de Justicia del fuero común del Distrito Federal, dentro de los términos que establece la Constitución General de la República, la facultad de aplicar las leyes en asuntos civiles y penales del citado Fuero, lo mismo que en los asuntos del orden federal en los casos en que expresamente las leyes de esta materia les confieren jurisdicción.

Art. 2°. La facultad a que se refiere el artículo anterior se ejerce: ...

VI. Por los árbitros.

Art. 3°. Los árbitros voluntarios no ejercerán autoridad pública, pero de acuerdo con las reglas y restricciones que fija el Código de Procedimientos Civiles, conocerán, según los términos de los compromisos respectivos, del

(126) El Título Cuarto, Libro Quinto-Bis, del Código de Comercio, comprende de los artículos 1415 al 1437.

negocio o negocios civiles que les encomienden los interesados.

De la simple lectura de los dispositivos legales transcritos, se desprende que existen árbitros que sí les reconoce la ley el carácter de autoridades (Arts. 1º y 2º, fr. VI), y otros (Art. 3º,) que no tienen esa calidad.

Ahora bien, el artículo 635 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, señala imperativamente que contra las resoluciones del árbitro designado judicialmente cabe el juicio de amparo:

Art. 635. La apelación sólo será admisible conforme a las reglas del derecho común.

Contra las resoluciones del árbitro designado por el juez cabe el amparo de garantías conforme a las leyes respectivas.

El primer cuestionamiento que debe plantearse es el siguiente: ¿ Puede una ley local de los estados o del Distrito Federal, determinar la procedencia o improcedencia del Juicio de Amparo ?

Estimo que la respuesta debe ser negativa, porque la única ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, es la Ley de Amparo, y ninguna otra, puede establecer contra qué actos cabe o no el juicio de garantías, pues esa facultad no les fue conferida a las entidades federativas ni al Distrito Federal por la Constitución General de la República; y sí en cambio, esta materia está

expresamente reservada en su conocimiento a los Tribunales de la Federación, salvo los casos de excepción previstos en el artículo 107 de la propia Ley Suprema (127).

Un segundo cuestionamiento, resultante del contenido de los preceptos legales transcritos, es en el siguiente sentido: ¿Reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el arbitraje, como medio para solucionar los conflictos entre particulares, o entre éstos y el estado ?

Aquí, la respuesta es en sentido afirmativo, pero restringida a la materia laboral, a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Federales de Conciliación y Arbitraje, según se desprende del contenido de los artículos 107, fracción V, inciso d), y 123, apartado A), fracciones XVIII, XIX, XX, XXI y XXVII, inciso b);, y en el apartado B), del propio artículo 123, la fracción XII, de la Constitución Federal. Fuera de ellas, en ninguna otra parte se mencionan las palabras "árbitro" o "arbitraje" (128).

(127) Vgr. Los casos de jurisdicción concurrente previstos en la fracción XII, del artículo 107.

(128) Art. 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes: ... V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes: ... d). En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado. Art. 123. A. ... XVIII. ... En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo ... XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje; XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y

En tales condiciones, fuera de los casos de materia laboral a que se hizo referencia, constitucionalmente no está reconocido el arbitraje como medio para la solución de los conflictos entre particulares, o entre éstos y el estado. Y en este orden de ideas, estimo que tanto el arbitraje civil como el comercial, resultan anticonstitucionales.

Por otra parte, si de acuerdo a la distinción clásica entre derecho privado y derecho público, el derecho procesal corresponde a éste último (129), luego entonces, no es posible admitir que por un convenio entre particulares, se pueda regular el procedimiento que es de orden público (130); ya que, por otro lado, resultaría nula cualquier convención sobre este particular de acuerdo al contenido del artículo 8° del Código Civil del Distrito Federal (131).

A pesar de lo expuesto, hay un hecho innegable: La ley reconoce el procedimiento seguido ante los árbitros, como

Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno; XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. ... XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contratantes, aunque se exprese en el contrato: ... b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; B. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria. ...

(129) García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 39a. Edición. Porrúa. México, 1988.

(130) PROCEDIMIENTO JUDICIAL, SUSPENSION DEL. El procedimiento judicial es de orden público, por lo que es inconducente conceder la suspensión que tienda a detenerlo. Jurisprudencia número 1439, consultable a fojas 2294, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988. Segunda Parte. Salas y tesis comunes. Vol. III, P a la V.

(131) Art. 8°.- Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés públicos serán nulos, excepto en los casos que la ley ordene lo contrario.

un medio de solución a los conflictos civiles o mercantiles entre particulares.

Partiendo de esta base, resulta indispensable determinar en qué casos, y bajo qué condiciones, los actos emitidos por los árbitros, han de considerarse como autoritarios, para ser susceptibles de combatirse mediante el procedimiento constitucional de amparo, y cuándo se trata de actos de particulares que no dan lugar al juicio de garantías.

V.1. Los árbitros estatales.

Dentro del estado, existen órganos de autoridad que, entre sus funciones legalmente establecidas, se encuentran las de realizar funciones arbitrales; y por tanto, procede ahora, estudiar si contra sus actos procede el juicio de garantías, y sólo a guisa de ejemplo de tales órganos, tenemos a las Juntas Locales y Federales de Conciliación y Arbitraje, los Tribunales Federales de Conciliación y Arbitraje, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, etc.

V.1.a). Las Juntas Locales y Federales de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Federales de Conciliación y Arbitraje.

Como lo dije en el apartado anterior, los únicos árbitros reconocidos constitucionalmente para resolver

problemas jurídicos entre particulares, o entre éstos y el estado, son respectivamente, las Juntas de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Federales de Conciliación y Arbitraje.

Pues bien, respecto de tales órganos del estado está fuera de toda duda que contra sus actos procede el juicio de amparo, tanto por tener la calidad de autoridades que previene el artículo 101 constitucional, como por así reconocerlo expresamente el artículo 107 de la misma Ley Suprema.

El carácter de autoridades para conocer y resolver los problemas laborales entre los particulares, se desprende del artículo 123, apartado A, fracciones XX y XXI, de la Constitución Federal, que a la letra dicen:

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno;

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto.

Además de conocer y dictar los laudos en los asuntos de su competencia, tanto las Juntas Locales como las Federales de Conciliación y Arbitraje, tienen legalmente la

facultad de imponer correcciones disciplinarias y ejecutar sus propias resoluciones, lo que es encomendado a los Presidentes de las Juntas y a los auxiliares, e inclusive, pueden utilizar de los medios de apremio, entre los que se encuentra el uso de la fuerza pública, para lograr el cumplimiento de sus determinaciones:

Art. 728. Los Presidentes de las Juntas y los Auxiliares, podrán imponer correcciones disciplinarias, para mantener el buen orden en el desarrollo de las audiencias o diligencias, y exigir que se les guarde el respeto y consideración debidos.

Art. 729. Por su orden las correcciones disciplinarias que pueden imponerse, son:

I. Amonestación.

II. Multa que no podrá exceder de siete veces el salario mínimo general, vigente en el lugar y tiempo en que se cometa la violación; y, (132)

III. Expulsión del local de la Junta; la persona que se resista a cumplir la orden, será desalojada del local con el auxilio de la fuerza pública.

Art. 731. El Presidente de la Junta, los de las Juntas Especiales y los Auxiliares podrán emplear conjunta e indistintamente, cualquiera de los medios de apremio necesarios, para que las personas concurran a las audiencias en las que su presencia es indispensable o para asegurar el cumplimiento de las resoluciones.

(132) Es anticonstitucional el máximo de la multa prevista en el artículo 729, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, que puede ser hasta de siete veces el salario mínimo general, en atención a que en la actualidad el artículo 21 constitucional permite solamente hasta el importe de un día de salario mínimo, si se trata de jornalero, obrero o trabajador; y si se tratare de no asalariado, hasta el equivalente de un día de su ingreso. En los términos en que anteriormente se encontraba redactado el artículo 21 de la Constitución Federal, se permitía como límite máximo de la multa, el jornal o sueldo de una semana.

Los medios de apremio que pueden emplearse son:

I. Auxilio de la fuerza pública;

II. Multa hasta de siete veces el salario mínimo general, vigente en el lugar y tiempo en que se cometió la infracción. (133)

III. Arresto hasta por treinta y seis horas.

Fuera de toda duda que las Juntas Locales y las Federales de Conciliación y Arbitraje, tienen el carácter de autoridades, tenemos que constitucionalmente se encuentra prevista la posibilidad de acudir al Juicio de Garantías contra sus actos, particularmente los laudos, pues se hace referencia expresa a ellos en el artículo 107 de la Carta Magna:

Art. 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

... V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

... d). En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

(133) Resulta anticonstitucional el importe máximo de la multa señalada en el artículo 731, fracción I, de la Ley Laboral, hasta de siete veces el salario mínimo general, por las razones aducidas en la nota 32.

Por lo que toca a los órganos encargados de realizar las funciones de arbitraje entre el Estado y sus trabajadores, se encuentran constitucionalmente reconocidos en el artículo 123, apartado B, fracción XII, primer párrafo, que textualmente señala lo siguiente:

Art. 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: ...

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Al igual que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tiene facultades para imponer sus decisiones de manera coercitiva, como se desprende del tenor literal de los artículos 148, 151, 162 y 165 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

Art. 148.- El Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de mil pesos.

Art. 151.- Cuando se pida la ejecución de un laudo, el Tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo se constituya en el domicilio de la demandada y la requiera para que cumpla la resolución apercibiéndola de que, de no hacerlo, se

procederá conforme a lo dispuesto en el capítulo anterior.

Art. 162.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje impondrá correcciones disciplinarias:

a) A los particulares que faltaren al respeto y al orden debidos durante las actuaciones del Tribunal, y

b) A los empleados del propio Tribunal, por las faltas que cometan en el desempeño de sus funciones.

Art. 165.- Las infracciones a la presente Ley que no tengan establecida otra sanción, se castigarán con multa hasta de mil pesos.

En este aspecto cabe hacer la salvedad de orden constitucional prevista en el segundo párrafo del dispositivo citado, pues en él se consigna que los conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores, no serán resueltos mediante el arbitraje, sino que de su solución compete conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno:

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo anterior está expresamente regulado en los artículos 152 y 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que a la letra dicen:

ART. 152.- Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos en única instancia por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ART. 161.- La audiencia se reducirá a la lectura y discusión del dictamen de la Comisión

Substanciadora y a la votación del mismo. Si fuere aprobado en todas sus partes o con alguna modificación, pasará al Presidente de la Suprema Corte para su cumplimiento; en caso de ser rechazado, se turnarán los autos al ministro que se nombre ponente para la emisión de un nuevo dictamen.

V.1.b). La Procuraduría Federal del Consumidor.

De conformidad con lo que dispone el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social, que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, y como autoridad administrativa, tiene la función de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora.

Dentro de esas atribuciones, se encuentran las de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas, así como la de imponer sanciones en caso de violación (Art. 59, fracción VI); en cuyo caso, puede ser considerada como autoridad para los efectos del juicio de amparo, como se desprende de la siguiente ejecutoria:

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR ES UNA AUTORIDAD CON FACULTADES SANCIONADORAS. Tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, debe concluirse que la Procuraduría Federal del Consumidor, es un Organismo Descentralizado de Servicio Social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que coloca a dicha Procuraduría dentro de la Administración Pública Federal Paraestatal, según lo establecido por los artículos 1º y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Procuraduría

Federal del Consumidor que por disposición del propio legislador tiene el carácter de autoridad, en los términos del invocado artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, investida de facultades sancionadoras a quien corresponde dentro de sus atribuciones, velar en la esfera de su competencia por el cumplimiento de la Ley de la Materia y de las disposiciones que de ella emanen, atento a lo dispuesto por el artículo 59, fracción XIII, de la ley que se trata. (134)

Ahora bien, el Procurador Federal del Consumidor, puede también actuar como árbitro en los conflictos en que así lo acuerden las partes, en donde pronunciará un laudo con efectos vinculatorios, pues su fuerza ejecutiva sera ejercida ante los tribunales comunes en la vía de apremio o en la ejecutiva, a elección del actor, atento el contenido del propio artículo 59, fracción VIII, inciso e), de la legislación indicada.

Así las cosas, surge la interrogante en el sentido de determinar si esos laudos arbitrales pueden ser reclamables en la vía de amparo, fundamentalmente por la circunstancia relativa a la calidad de quien resuelve, es decir, si el Procurador Federal del Consumidor, puede ser considerado como autoridad para los efectos del juicio de garantías.

En este sentido hay criterios distintos, pues por una parte se consideró en el año de 1982, por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que tales laudos sí son reclamables a través del

(134) Informe 1977. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tercera Parte. Pág. 220.

amparo indirecto ante un Juez de Distrito, aunque lo que de discutió verdaderamente fue la competencia para conocer del amparo, y no en sí su procedencia o improcedencia, pues se dió por hecho que sí procedía el juicio de garantías, según se puede apreciarse en la ejecutoria siguiente:

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, LOS LAUDOS DICTADOS POR LA, SON RECLAMABLES EN AMPARO ANTE JUEZ DE DISTRITO Y NO EN AMPARO DIRECTO. Como el acto reclamado en el juicio de garantías es el laudo pronunciado por la Procuraduría Federal del Consumidor, en un procedimiento arbitral seguido en forma de juicio, en los términos del artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y toda vez que dicha Procuraduría, por su propia naturaleza, no es un tribunal administrativo o del trabajo, sino un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, de acuerdo con lo establecido por el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, resulta claro que el Tribunal Colegiado de Circuito es incompetente para resolver el juicio de amparo directo interpuesto por la quejosa, surtiéndose dicha competencia en favor de un Juez de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, conforme a lo dispuesto por los artículos 114, fracción II, de la Ley de Amparo y 42, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

A.D. 273/82.- Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S.A. de C.V.- 19 de noviembre de 1982.- Unanimidad de votos.- Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.- Secretario: Ernesto Aguilar Gutiérrez. (135)

Posteriormente, en los años de 1983 y 1984, en sendas ejecutorias proferidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que estimo acertadas

(135) Informe 1983. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tercera Parte. Págs. 102 y 103.

en su contenido y fundamentos, analizando el caracter de autoridad del Procurador Federal del Consumidor, para los efectos del juicio constitucional, y contrariando el criterio sustentado un año antes por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, estimó improcedente el juicio de amparo en contra de los laudos emitidos por dicha Procuraduría Federal del Consumidor, de conformidad con la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en virtud de que, su intervención la hace como cualquier árbitro privado atendiendo a que es designado voluntariamente por las partes y ellas determinan los límites de su oficio en el compromiso que celebran, sin que el procurador tenga facultades para ejecutar su decisión, de donde se concluye, que en tales conflictos no actúa como autoridad y que la naturaleza del laudo que emite no es jurisdiccional.

Estos criterios a los que me refiero, me permitiré transcribirlos a continuación:

PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR, LAUDOS ARBITRALES DEL. NO SON ACTOS DE AUTORIDAD. El Procurador Federal del Consumidor al intervenir y dictar el laudo correspondiente en los conflictos que surgen entre los consumidores y los comerciantes, industriales, prestadores de servicios o empresas de participación estatal, organismos descentralizados y demás órganos del Estado, en términos del artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, lo hace como cualquier árbitro privado puesto que es designado voluntariamente por las partes y ellas determinan los límites de su oficio en el compromiso que celebran, sin que el procurador tenga facultades para ejecutar su decisión, de donde se concluye,

que en tales conflictos no actúa como autoridad y que la naturaleza del laudo que emite no es jurisdiccional. En tales condiciones, el amparo que se promueva en contra del Procurador Federal del Consumidor, reclamando el laudo que emitió en un juicio arbitral seguido ante él mismo, es improcedente de conformidad con la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 1° de la propia ley reglamentaria y 103, fracción I, constitucional.

A.R. 8501/82.- Victoria Alicia Ramírez Lugo.- 10 de octubre de 1983.- 5 votos.- Ponente: Atanasio González Martínez.- Secretario Jorge Meza Pérez. (136)

A.R. 5750/82.- Emilio López Garrido.- 8 de febrero de 1984.- 5 votos.- Ponente: Eduardo Langley Martínez.- Secretaria: Ma. del Carmen Torres Medina de Martínez. (137)

V.2. Los árbitros privados.

Si atento el contenido del artículo 103 de la Constitución Federal, es la "autoridad" el elemento fundamental para la procedencia del juicio de amparo, resulta entonces, que cuando los actos que se estiman violatorios de garantías, dimanen de un particular, no es este juicio el adecuado para combatirlos.

El maestro Genaro D. Góngora Pimentel, cuando estudia estos aspectos (138), se expresa de la siguiente manera:

Por lo tanto, atendiendo a la naturaleza del juicio de amparo y puesto que se estableció

(136) Segunda Sala. Informe 1983. Págs. 89 y 90.

(137) Segunda Sala. Informe 1984. Págs. 110 y 111.

(138) Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Porrúa, Segunda edición ampliada. México, 1989. Pág. 112.

como un medio de control de los actos del Estado, solamente pueden ser materia del mismo los actos de autoridad, en base a lo señalado por el artículo 103 constitucional; por lo que, los actos de los particulares violatorios de garantías individuales, no pueden ser reclamables a través del juicio de amparo y mucho menos pueden suspenderse.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado en jurisprudencia definida, lo siguiente sobre este tópico:

ACTOS DE PARTICULARES. No pueden ser objeto del juicio de garantías, que se ha instituido para combatir los de las autoridades, que se estimen violatorios de la Constitución.
(139)

Considero que atendiendo al tipo de relaciones que se forman a virtud del arbitraje privado, estas son de eminente coordinación, pues los sujetos que intervienen se encuentran en un plano de igualdad, inclusive el árbitro, quien de suyo no despliega una actividad de imperio o soberanía; luego entonces, las relaciones son de derecho privado y de particular a particular, y por ende, no combatibles en el juicio de amparo.

Desde los albores de nuestro juicio constitucional, se planteó ante la Suprema Corte de Justicia el problema relativo a la determinación de si los árbitros debían o no, ser considerados como autoridades para los efectos de dicho juicio, y desde entonces se estableció que no lo eran, como

(139) Jurisprudencia No. 14, consultable a fojas 32 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985. 8a. Parte, Pleno y Salas.

se desprende de la transcripción de la parte considerativa de la siguiente ejecutoria, dictada en el año de 1881:

" Considerando: Que los árbitros no ejercen autoridad pública, pues que su nombramiento no emana mediata ó inmediatamente del origen popular, debiendo su carácter exclusivamente á la voluntad de los litigantes, por lo que el amparo promovido contra algunos de sus actos es improcedente, por faltar en su autor la condición de autoridad, según lo exige el art. 101 de la Constitución. " (140)

En igual sentido se ha mantenido el criterio de nuestro máximo tribunal jurisdiccional en los siguientes precedentes de la Quinta Epoca, que a continuación paso a relatar:

PRIMER PRECEDENTE:

El 22 de abril de 1941, el Lic. Jorge Cerdán, Gobernador del Estado de Veracruz, emitió un laudo en su calidad de árbitro propuesto tanto por el Sindicato Unico de Empleados de Comercio, Industria, Agencias Aduanales, Oficinas Particulares y Similares del estado Veracruz, como por los patrones emplazados a huelga, y en dicho laudo se estimaron infundadas las pretensiones del sindicato emplazante.

(140) Semanario Judicial de la Federación. Colección de las Sentencias Pronunciadas por los Tribunales Federales de la República. Segunda Epoca. Tomo I, Pág. 260. Quejosos: Concepción Figueroa de Acevedo, por sí, por sus menores hijos y por D. Agustín Acevedo. Fallado el 7 de febrero de 1881. Imprenta de Francisco Díaz de León. México, 1881.

Contra esa resolución, el sindicato interpuso el juicio indirecto de garantías, ante el Juez Segundo de Distrito con residencia en Veracruz, quien por auto de 21 de mayo de 1941, se declaró incompetente y, habiendo remitido los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta revocó el auto y remitió el expediente al juzgado de distrito para que resolviera sobre la admisión o desechamiento de la demanda.

Así las cosas, el Juez Segundo de Distrito de Veracruz, dictó un proveído el 19 de julio de 1940, mediante el que desechó la demanda de garantías, con fundamento en lo dispuesto por la fracción XVIII, del artículo 73, y 1º, fracción I, de la Ley de Amparo, porque el laudo lo había pronunciado el Lic. Jorge Cerdán, Gobernador del Estado de Veracruz, como particular, y no como autoridad.

Interpuesto el recurso de revisión contra esa determinación jurisdiccional, se radicó en la Suprema Corte bajo el No. 5878/41, habiéndose turnado para su conocimiento a la Cuarta Sala, y ésta a su vez lo asignó al Ministro Antonio Islas Bravo, para que formulara la ponencia respectiva.

En acuerdo de la Cuarta Sala correspondiente al día 20 de febrero de 1942, por unanimidad de cuatro votos se resolvió confirmar el auto recurrido, y en su parte conducente dice así el considerando único:

"... dicho auto está debidamente fundado, toda vez que, como correctamente lo afirma el inferior, el laudo recurrido no lo dictó el licenciado Jorge Cerdán con el carácter de Gobernador del Estado de Veracruz, sino como particular en su calidad de árbitro privado que designaron de común acuerdo los quejosos y los patronos, no se trata en la especie de actos de autoridad susceptibles de recurrirse en juicio de garantías ..." (141).

De esta ejecutoria, se acordó publicar el sumario bajo la siguiente voz:

ARBITROS PRIVADOS, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LOS. Si se reclama en amparo el laudo dictado por el gobernador de un Estado, no en su carácter de tal, sino como particular, en su calidad de árbitro privado, designado de común acuerdo por trabajadores y patrono, el juicio de garantías es notoriamente improcedente, por no tratarse en el caso de un acto de autoridad, susceptible de ser reclamado en dicho juicio. (142)

SEGUNDO PRECEDENTE:

Con motivo de un conflicto intersindical entre el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana y la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado, se solicitó al entonces Presidente de la República, Lázaro Cárdenas, que interviniera para resolver el conflicto en su calidad de árbitro, y habiendo aceptado la encomienda derivada del compromiso arbitral, éste a su vez, comisionó al Secretario de Gobernación para que fallara.

(141) Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXI, Pág. 2833. Quejoso: Sindicato Unico de Empleados de Comercio, Industria, Agencias Aduanales, Oficinas Particulares y Similares del estado Veracruz. A.R. 5878/1941.

(142) Op. Cit. Págs. 2827 y 2828.

Dicho Secretario, representando al Primer Mandatario de la Nación, con fecha 13 de septiembre de 1940, profirió el laudo arbitral desestimando las reclamaciones del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana.

Inconforme dicha agrupación sindical, acudió ante el Juez Segundo de Distrito del Distrito Federal, promoviendo demanda de amparo indirecto el día 22 de octubre de 1940, y una vez celebrada la audiencia constitucional el día 5 de diciembre de 1941, dictó sentencia de sobreseimiento el 19 de enero de 1942.

El Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, inconforme contra la sentencia de mérito, interpuso el recurso de revisión, que remitido para su conocimiento a la Suprema Corte de Justicia, lo radicó bajo el número 8593/1940. (143)

Turnado para su resolución a la Cuarta Sala, y bajo la ponencia del Ministro Hermilo López Sánchez, se pronunció ejecutoria por unanimidad de cinco votos el 24 de septiembre de 1942, confirmando la sentencia e sobreseimiento, con los siguientes razonamientos considerativos:

" Tercero: ... no existen los actos reclamados del Presidente de la República y del Secretario de Gobernación, si bien son ciertos en cuanto a que la primera autoridad comisionó a la

(143) En el Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXIII, aparece registrado con el número 8593/40, sin embargo, estimo que se debe a un error tipográfico, pues debe ser 8593/42.

segunda para que celebrara pláticas de avenimiento con el fin de que se solucionara el conflicto de trabajo a que se refieren los quejosos, así como que el Secretario de Gobernación dictó la resolución combatida en este juicio de garantías, también es verdad que el amparo es improcedente porque tanto del texto del informe producido por la responsable, como de la copia certificada de constancias que acompañaron al mismo y de los demás elementos de convicción que obran en el amparo, aparece que el Secretario de Gobernación al intervenir en el conflicto por encargo del Presidente de la República, y al dictar la resolución reclamada no obró como autoridad sino en su calidad de árbitro voluntariamente designado por los interesados." (144).

La publicación del texto de la ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, es el siguiente (145):

TRABAJO, ARBITROS EN LOS CONFLICTOS DE.
Si para resolver un conflicto de trabajo, las partes convienen en el nombramiento de un árbitro, contra la resolución que éste dicte es improcedente el amparo, aun cuando dicho árbitro haya sido el Presidente de la República, el Secretario de Gobernación o algún otro funcionario, puesto que no teniendo facultades para resolver los conflictos de trabajo, no obran como autoridades, sino en su calidad de árbitros, voluntariamente designados por los interesados.

TERCER PRECEDENTE:

El Sindicato de Trabajadores de la Industria del Calzado y Similares del Distrito Federal, presentó pliego de peticiones con emplazamiento a huelga en contra de la Fábrica de Calzado La Aurora, S.A., ante la Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, formándose el expediente número J.2-310.11-5791.

(144) Op. Cit. Págs. 7218 y 7219.

(145) Op. Cit. Págs. 7215 y 7216.

Para resolver el conflicto, las partes celebraron un convenio en el que se contenía el compromiso arbitral, y se designaba como árbitro al propio Presidente de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, quien mediante laudo arbitral de fecha 18 de noviembre de 1938, dictaminó contrariamente a los intereses sindicales.

Inconforme el sindicato emplazante, mediante demanda constitucional presentada el 22 de noviembre de 1938 ante el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, se combatió el laudo de referencia, y el aludido fallador de amparo, dictó sentencia de sobreseimiento en la audiencia constitucional que tuvo verificativo el 14 de agosto de 1942.

Contra la referida resolución, se interpuso el recurso de revisión, del que conoció la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia, en el expediente No. 8132/1942, y designado como relator el Ministro Hermilo López Sánchez, mediante ejecutoria del 29 de noviembre de 1943, se confirmó por unanimidad de cuatro votos, el fallo recurrido atendiendo al contenido de los artículos 74, fracción III, 73, fracción XVIII, 1º, fracción I, de la Ley de Amparo y 103, fracción I, de la Constitución Federal, porque los actos reclamados no eran provenientes de autoridad, como se desprende de la siguiente transcripción:

"Segundo: ... es indudable que el Presidente de la Junta Central de Conciliación y

Torreón, Coah., ejercitando en su contra la acción reivindicatoria respecto de un lote de terreno ubicado en la manzana número 12, tercer fraccionamiento de esa ciudad.

Antes de emplazar a juicio al Lic. Flores García, éste convino con la parte actora en comprometer en árbitros el negocio, lo que así hicieron mediante escritura privada de fecha 17 de diciembre de 1946.

Lo anterior obedeció a que el Lic. Jesús Flores García, desempeñaba en ese entonces el cargo de Procurador de Justicia en el estado Coahuila, y no deseaba que se llegara a pensar, que por esta circunstancia, podía influir en el ánimo del juez del conocimiento; y para este efecto, se designaron como árbitros privados a los señores licenciados Salvador Sánchez y Sánchez, Salvador H. Villarreal de la Garza, Homero H. del Bosque, Roberto Saldaña y Abdón Alanís.

Tramitado el juicio arbitral conforme a las bases del pacto respectivo, salvo por el pronunciamiento del laudo, que excedió al plazo de 100 días que les fuera fijado, con fecha 20 de febrero de 1948, se dictó el laudo arbitral que declaró propietaria a la parte actora Consuelo Salas Falcón, y, en consecuencia, se condenó al Lic. Jesús Flores García, a la entrega del lote de terreno materia del arbitraje, en un plazo de 5 días contados a partir del siguiente a su notificación.

Arbitraje del Distrito Federal, al dictar dicho laudo que se reclama, no obró con el carácter de autoridad, pues no está facultado por la Ley para arbitrar asuntos de trabajo, ya que esta facultad corresponde a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, habiendo obrado, por tanto, como un simple árbitro, designado por las partes; y en estas condiciones, si obró no como autoridad sino como simple árbitro, el laudo que pronunció no es susceptible de recurrirse en amparo, puesto que no se trata de actos de autoridad" (146).

De esta ejecutoria, se publicó el siguiente
sumario:

ARBITROS PRIVADOS, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LOS. Si el presidente de una junta, al dictar el laudo reclamado, no obró con el carácter de autoridad, por no estar facultado por la ley para arbitrar los asuntos de trabajo, ya que esa facultad corresponde a las juntas de conciliación y arbitraje, sino que obró como simple árbitro designado por las partes, el laudo pronunciado en tal caso, no es susceptible de recurrirse en amparo, por no tratarse de actos de autoridad y, por tanto, debe sobreseerse en el mismo, en acatamiento a lo dispuesto en los artículos 103, fracción I, de la Constitución, 1º, fracción I, 73, fracción XVII, y 74, fracción III, de la Ley de Amparo. (147)

CUARTO PRECEDENTE:

Este cuarto precedente que a continuación se cita, es de suyo interesante porque se dio en un asunto civil, con dos votos particulares de los Ministros Roque Estrada e Hilario Medina:

La señora Consuelo Salas Falcón, demandó al Lic. Jesús Flores García, ante el Juzgado Segundo de lo Civil de

(146) Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXVIII, Pág. 4199.

(147) Op. Cit. Págs. 4196 y 4197.

Como de acuerdo al compromiso arbitral, se renunció al recurso de apelación, contra tal laudo, el perdidoso Flores García, promovió demanda de amparo directo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, radicándolo con el número 2474/1948, y por competencia en razón de la materia, lo turnó a la Tercera Sala.

Habiendo sido designado como relator el Ministro Presidente de la Sala, Vicente Santos Guajardo, formuló por escrito el proyecto de resolución redactado en forma de sentencia, mediante el que consultaba el sobreseimiento del amparo con base en que los actos reclamados no provenían de autoridad.

En sesión de fecha 17 de octubre de 1949, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos, contra el del Ministro Roque Estrada, se decretó el sobreseimiento con base en los siguientes argumentos:

"... Ahora bien, de acuerdo con la fracción I, del artículo 1º, de la Ley de Amparo, en relación con la fracción I, del artículo 103 Constitucional, el amparo sólo procede contra actos de autoridad que violen las garantías individuales, y aun cuando los Arbitros, por disposición de la ley, tienen la facultad de resolver los conflictos jurídicos que las partes sometan a su consideración, no obstante ello, como estos Arbitros emanan de un compromiso formado entre particulares, su función es privada y de igual modo lo es el laudo que dictan. La función jurisdiccional es una función pública del Estado, por lo que su servicio no puede ser conferido sino por el Estado mismo. De modo que si quien nombra Arbitros y determina los límites de su oficio, no

obra en interés público, esto es, en calidad de órgano del Estado, sino sólo en interés privado, lógicamente se deduce que las funciones de los Árbitros no son funciones públicas. En tal virtud, no pueden conceptuarse como autoridades del Estado, siendo improcedentes, por tanto, los amparos que se intenten contra resoluciones que se dicten, mientras no exista un mandamiento de ejecución que libre el Juez competente, cuando es requerido por los árbitros para el cumplimiento del laudo; exequatur que es indispensable para que la resolución arbitral pueda causar algún perjuicio a las partes. El laudo, una vez que se decreta su cumplimiento, se eleva a la categoría de acto jurisdiccional, y es hasta entonces cuando el agraviado deberá ocurrir en demanda de amparo, ya sea porque en su concepto se hayan cometido violaciones a los términos del compromiso o porque se hayan desatendido los requisitos esenciales del procedimiento como la falta de recepción de pruebas, de audiencia, etc., o se ataquen en dicho laudo disposiciones de estricto orden público. ..." (148).

El Ministro Roque Estrada, votó en contra de la resolución de sobreseimiento, y consideró que debía entrarse a estudiar el fondo de la cuestión constitucional controvertida, pues en su concepto, los árbitros sí tienen la calidad de autoridades a virtud del compromiso arbitral, expresando su voto particular en los siguientes términos:

" En contra de la ponencia y en el sentido de no sobreseer sino estudiar la demanda de amparo, porque los árbitros son autoridades dentro del compromiso arbitral y como tales tienen jurisdicción e imperio, y como en el presente caso se renunció el recurso de apelación, el laudo arbitral tiene carácter de sentencia definitiva y es reclamable en amparo directo; de acuerdo con todas las disposiciones legales y los comentarios que a ellas se hizo en las sesiones dedicadas a la discusión de este juicio de amparo". (149)

(148) Semanario Judicial de la Federación. Tomo CII, Pág. 424. A.D. 2474/1948. Quejoso: Jesús Flores García.

(149) Op. Cit. Pág. 429.

El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, participa del criterio del Ministro Roque Estrada, al sostenerlo en los siguientes términos:

"Nosotros no estamos de acuerdo con la apreciación contenida en las ejecutorias citadas, respecto a que los laudos arbitrales no son actos de autoridad y a que, consiguientemente, contra ellos no procede el amparo. En efecto, un laudo arbitral es una resolución eminentemente jurisdiccional, puesto que decide la controversia suscitada entre los sujetos del compromiso correspondiente, y dicha resolución ostenta un carácter autoritario, en virtud de que el juez ordena su cumplimiento o ejecución no la revisa, y, por tanto, no la puede confirmar ni revocar, sino que debe contraerse obligatoriamente a proveer sobre su realización. Así, el artículo 632 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal consigna dicha obligación, en la inteligencia de que el laudo arbitral, según lo dispone el propio precepto, es recurrible ante el Tribunal Superior de Justicia, como si se tratara de una verdadera sentencia judicial. El hecho de que no incumba al árbitro la ejecución de sus propios laudos, no autoriza a considerar a éstos exentos de la índole de acto de autoridad, pues según el criterio sustentado por la Suprema Corte en las ejecutorias que hemos aludido, si dicho carácter dependiese de la ejecutividad de las resoluciones arbitrales, imputables al juez competente, cabría decir lo mismo de las sentencias que en segunda instancia pronuncia el Tribunal Superior de Justicia, al que no compete la ejecución de las mismas. (150)

Por su parte, el Ministro Hilario Medina, a pesar de haber votado en el sentido de decretar el sobreseimiento, estimó, al igual que el Ministro Roque Estrada, que los árbitros sí tienen la calidad de autoridades para efectos del juicio de amparo:

(150) El Juicio de Amparo. Op. Cit. Págs. 186 y 187, en la nota número 250, al pie de página.

" El ciudadano Ministro Hilario Medina votó por el sobreseimiento pero expresando que en su concepto los árbitros sí tienen el carácter de autoridad. " (151)

Desafortunadamente, el Ministro Hilario Medina, fue tan parco en su voto particular, que no permite descubrir los fundamentos de su aserto, que al menos, en apariencia, parece ser contradictorio de sí mismo, pues está de acuerdo en el sobreseimiento (que se basa en que el laudo arbitral no es acto de autoridad), y por otra parte considera que los árbitros sí son autoridades.

De la ejecutoria en el caso que se viene relacionando, se publicó el sumario siguiente:

ARBITROS, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA RESOLUCIONES DE LOS. De acuerdo con la fracción I, del artículo 1º, de la Ley de Amparo, en relación con la fracción I, del artículo 103 Constitucional, el amparo sólo procede contra actos de autoridad que violen las garantías individuales. Ahora bien, aunque los Arbitros, por disposición de la ley, tienen la facultad de resolver los conflictos jurídicos que las partes sometan a su consideración, como aquellos emanan de un compromiso formado entre particulares, su función es privada e igual carácter tiene el laudo que dictan. La función jurisdiccional es una función pública del Estado, por lo que sólo puede ser conferida por el Estado mismo. Y como quien nombra a los Arbitros y determina los límites de su oficio, no obra en interés público, esto es, en calidad de órgano del Estado, sino en interés privado, se deduce lógicamente que las funciones de los Arbitros no son públicas. En tal virtud, no pueden los mismos árbitros conceptuarse como autoridades del Estado, por lo que los amparos que se intenten contra las resoluciones que se dicten, resultan improcedentes, mientras no exista un mandamiento de ejecución que libre el Juez competente, cuando es requerido por los árbitros

para el cumplimiento del laudo; exequatur que es indispensable para que la resolución arbitral pueda causar algún perjuicio a las partes. El laudo, una vez que se decreta su cumplimiento, se eleva a la categoría de acto jurisdiccional, y es hasta entonces cuando el agraviado deberá ocurrir en demanda de amparo, ya sea porque en su concepto se hayan cometido violaciones a los términos del compromiso o porque se hayan desatendido los requisitos esenciales del procedimiento como la falta de recepción de pruebas, de audiencia, o porque se ataquen en el laudo disposiciones de estricto orden público. (152)

En el mismo sentido de considerar improcedente el juicio de amparo contra las resoluciones proferidas por los árbitros privados, por las razones que se contienen en las ejecutorias mencionadas, se encuentran las siguientes, que no transcribiré en obvio de innecesarias repeticiones:

DEPARTAMENTO JURIDICO CONSULTIVO DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LAS RESOLUCIONES QUE COMO ARBITRO DICTE EL.

Semanario Judicial de la Federación. Tomo XCVI, Págs. 477 a 479. Quejoso: Sindicato de Empleados Francisco Morales G., del Puerto Progreso. A.R. 4060/1947. Fallado el 17 de abril de 1948, por mayoría de tres votos, contra el del Ministro Roque Estrada, y ausencia del Ministro Ramírez Vázquez. (La Suprema Corte revocó la sentencia del Juez Segundo de Distrito en Yucatán, y decretó el sobreseimiento).

Por no aparecer publicado el voto particular del Ministro Estrada, es que no se transcriben sus argumentaciones.

ARBITROS PRIVADOS, LAUDOS DICTADOS POR.

Semanario Judicial de la Federación. Tomo CIII, Págs. 2193 a 2195. Quejoso: Unión de Cargadores de Número, de Comercio, Equipajes y Similares de Córdoba, Veracruz. A.R. 3206/1947. Fallado el 8 de marzo de 1950, por unanimidad de cuatro votos. (La Suprema Corte confirmó la sentencia del Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal y decretó el sobreseimiento).

**ARBITROS PRIVADOS QUE RESUELVEN
CUESTIONES DE TRABAJO, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO
CONTRA LOS LAUDOS DE LOS.**

Semanario Judicial de la Federación. Tomo CVII, Págs. 280 a 282. Quejoso: Sindicato de Trabajadores de Hoteles y Similares del D.F., C.T.M. A.D. 3320/1949. Fallado el 15 de enero de 1951, por unanimidad de cuatro votos. (La Suprema Corte decretó el sobreseimiento).

LAUDOS ARBITRALES, CARACTER DE LOS.

Semanario Judicial de la Federación. Tomo CVII, Págs. 1969 a 1970. Quejoso: Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social. A.R. 1/1950. Fallado el 14 de marzo de 1951, por unanimidad de cinco votos. (La Suprema Corte confirmó la sentencia del Juez de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal y decretó el sobreseimiento).

Estimo que con los argumentos esbozados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, queda claramente explicado que los laudos emitidos por los árbitros privados, sea que hubiesen intervenido particulares al dictarlos, o autoridades en cumplimiento a un compromiso privado, no pueden ser reclamables a través del juicio de garantías, pues sus actos, propiamente no son de una autoridad en el ejercicio de la función pública, sino atendiendo a intereses privados.

Dicho de otra manera, no obstante que la ley pueda considerar a los árbitros con facultades para resolver determinados conflictos entre los particulares, ello no le resta la naturaleza "privada" a esta función, y por ende, cualesquiera resolución que dicten, incluso el laudo, carecen de los elementos de imperatividad y coercitividad, característicos del acto emanado de la soberanía.

Resulta innegable que de acuerdo al artículo 17 constitucional, es al Estado a quien compete la función pública de impartir justicia, pues como garantía individual, confiere un derecho al gobernado frente al obligado directo que es el Estado y sus autoridades.

Así las cosas, no puede aceptarse que en tratándose de los laudos proferidos a virtud del compromiso arbitral, existan garantías individuales que pudieran ser violadas por el árbitro, y que sean reclamables en amparo, porque las relaciones se dan en un plano de coordinación, y no de supra a subordinación.

De esta suerte, y siguiendo las directrices del Dr. Ignacio Burgoa (153), "la relación jurídica de supra a subordinación en que se manifiesta la garantía individual consta de dos sujetos, a saber, el activo o gobernado y el pasivo, constituido por el Estado y sus órganos de autoridad". Luego entonces, no siendo los árbitros, parte del

(153) Las Garantías Individuales. Op. Cit. Pág. 167.

Estado, ni de sus órganos de autoridad, las resoluciones que aquellos emitan, no pueden ser combatidas mediante el amparo.

V.3. ¿ Son los árbitros privados, tribunales especiales prohibidos por el artículo 13 constitucional ?

Otro aspecto que no puede pasarse por alto en relación a los árbitros privados, es el consistente en determinar si éstos constituyen "tribunales especiales" de los prohibidos por el artículo 13 de la Constitución Federal, y si con ellos, se está rompiendo de esta guisa, con el principio de igualdad ante la ley, en contraposición a este mandamiento supremo.

Sobre este aspecto de la igualdad, conviene recordar las elocuentes y extraordinarias palabras del ilustre abogado Isidro Montiel y Duarte (154), producidas hace casi ciento veinte años:

" La igualdad no es por sí sola una garantía. ¿ Qué ganaríamos con ser todos igualmente víctimas de un gobierno absoluto ? De modo que la saludable importancia de la igualdad depende de su relación con leyes y con instituciones liberales que nos garanticen el goce de los bienes que cardinalmente derivan de los derechos absolutos que la naturaleza otorga á todo hombre sin distinción.

De este modo, considerada la garantía como una garantía individual, general y común á todos los hombres indistintamente, sean naturales ó extranjeros, y sean ó no ciudadanos, puede y debe decirse que es el derecho que todos los hombres tienen para ser juzgados por unas mismas leyes que constituyen el derecho común, fundado sobre reglas

(154) Legislación Comparada. Estudio sobre las GARANTIAS INDIVIDUALES. Pág. 63. Imprenta del Gobierno, en Palacio. A cargo de José María Sandoval. México, 1873.

generales y no sobre prescripciones excepcionales de puro privilegio.

Así, pues, la garantía de la igualdad está bien presentada con las palabras de igualdad ante la ley. "

Ahora bien, conforme a la prescripción del artículo 13 constitucional, en el sentido de que nadie puede ser juzgado por "tribunales especiales", ¿ qué se entiende por éstos últimos ?

La Suprema Corte de Justicia entiende por tribunales especiales a aquellos que dotados de una competencia objetivamente general, se encuentran posibilitados para conocer de todos aquellos casos que, en número indeterminado, encuadren dentro de los supuestos normativos, como se desprende de los siguientes criterios de la Suprema Corte de Justicia:

TRIBUNALES ESPECIALES. Lo especial del tribunal se opone a lo general, por cuanto que, mientras en los tribunales dotados de competencia objetiva general, pueden conocer de todos y cada uno de los casos que sean sometidos a su conocimiento, en número indeterminado, puesto que tienen permanencia; en cambio, los tribunales especiales, son creados por comisión, para el juzgamiento de uno o varios casos concretos, particulares y expresamente determinados, una vez hecho lo cuál, desaparecen, al haberse agotado el objeto por el que fueron creados. (155)

TRIBUNALES ESPECIALES. Por tribunales especiales, se entiende los que son creados exclusivamente para conocer, en un tiempo dado, de determinado negocio o respecto de ciertas personas, sin tener un carácter permanente y sin la facultad

de conocer de un número indeterminado de negocios de la misma materia, características que no se encuentran ni en el Estatuto Jurídico ni en el Tribunal de Arbitraje, porque el primero, se aplica a los empleados públicos genéricamente considerados y el segundo conoce de todos los conflictos que se suscitan entre estos y los titulares de las distintas unidades burocráticas, teniendo el carácter de permanente.

Quinta Epoca: T. CXI, pág. 431. A.D. 2155/49. Carbajal Rayón Manuel. 17 de enero de 1952. Unanimidad de 4 votos.

Atendiendo a los principios de competencia y permanencia de los tribunales generales, en oposición a los tribunales especiales, el Dr. Ignacio Burgoa (156), sostiene lo siguiente:

El primer carácter implica que la competencia o capacidad de una autoridad judicial, administrativa o legislativa no cesa cuando concluye el conocimiento íntegro de uno o varios casos concretos, sino que se conserva ilimitadamente en tanto una ley no la despoje de sus atribuciones y facultades. La segunda peculiaridad significa que la competencia o capacidad autoritarias se extiende a todos los casos presentes y futuros que se sometan o puedan someterse a la consideración del órgano estatal.

Pues bien, ninguna de estas dos características ostentan los llamados "tribunales especiales". En efecto, éstos no son creados por la ley que establece los órganos jurisdiccionales ordinarios o generales, sino instituidos comúnmente mediante un acto sui generis (decreto, decisión administrativa o legislativa formalmente hablando, etc.), en el cual se consignan sus finalidades específicas de conocimiento o injerencia (juicios por comisión).

En síntesis, como los árbitros privados, no reúnen los requisitos de competencia general objetiva y permanencia, sino la particular subjetiva, conferida por el compromiso privado de los particulares, y dejan de existir en el momento en que termina su comisión, debe decirse que se trata de tribunales especiales " que desde luego se comprende que son aquellos que no se establecen para la generalidad de negocios y personas, sino para la especialidad de unos y otras. "

(157)

En conclusión, sea que se mire a los árbitros a la luz de los artículos 13 o 17 de la Constitución General de la República, resultan ser anticonstitucionales: conforme al primero, por tratarse de tribunales privados "por comisión", y conforme al segundo, porque no les compete la función pública de impartir justicia

VI.- Los organismos descentralizados como autoridades responsables en el juicio de amparo.

Complejo fenómeno el de la administración pública, conformado por elementos sociológicos, jurídicos, políticos, técnicos, económicos, etc., ha tenido que evolucionar en la misma medida que lo requieren las necesidades cada vez más ingentes de la sociedad.

Esto ha hecho que los tradicionales órganos administrativos se vean imposibilitados para satisfacer las

exigencias tanto internas del estado, como las de sus súbditos, creando así nuevas formas del actuar gubernamental, ante la cada día más poderosa y extensa "administración pública".

Desde un punto de vista general, podría conceptuarse a la Administración Pública como lo hace Zanobini (158):

"... el conjunto de las actividades desplegadas por el Estado, directa o indirectamente, para la gestión de los intereses públicos ordinarios que ha incorporado a la órbita de sus propios fines ..."

Es tan variada la gama de actividades desplegada por el estado para realizar los fines que le son propios, que su crecimiento en los últimos años ha sido desmedido, acarreando con ello la necesidad de acudir a otras formas jurídicas que supliendo al estado en sus deberes, puedan cumplirlos de una manera más ágil, pero sin estar fuera del control estatal, y así tenemos por ejemplo los organismos descentralizados, los fideicomisos, las empresas de participación estatal, etc.; y si bien, ello en muchas ocasiones favorece a los particulares, en otras tantas, son afectados en sus intereses, siendo menester fijar la postura del particular frente a los actos de tales entidades, pues independientemente de la legalidad de sus actos, los

(158) ZANOBINI, Guido. Corso di Diritto Amministrativo. Vol. Primo. Págs. 124 y 125. Ottava Edizione, Dott. A. Giuffrè, Editore. Milano 1958.

gobernados deben tener en todo momento las vías jurídicas de orden procesal necesarias para la defensa de sus intereses.

En el sistema jurídico mexicano, existe el fundamento para que el estado utilice diversos órganos que sin ser parte del estado como ente autoritario, sin embargo puedan desempeñar actos de la administración pública. A estas entidades se les conoce como integrantes del sector "paraestatal", en términos del artículo 90 de la Constitución General de la República.

En opinión de Miguel S. Marienhoff (159), los entes paraestatales "... están y actúan "al lado" del Estado, colaborando con él en la satisfacción del "interés general", pero constituyendo administraciones separadas entre sí ..."

Por su parte, el artículo 138 de la Ley de Contabilidad de la república Argentina, establece los elementos que han de tomarse en cuenta para que se considere paraestatal a un organismo determinado, partiendo en su origen de la base que se trata de una empresa de derecho privado, pero en la que interviene el Estado, con responsabilidad directa en su dirección o administración; o bien, que sin intervenir en la administración o dirección, forma parte de esa empresa de derecho privado, con la calidad de asociado, garantizando con ello su solvencia;

(159) Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, 3a. Edición actualizada. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1982. P. 505.

Pero pudiera suceder también que en alguna medida tal empresa se hubiese visto favorecida por el Estado al habersele otorgado facilidades especiales para su funcionamiento, como pudieran ser por ejemplo subsidios o privilegios, pero desde luego, en todos estos casos, estarían sometidas a la jurisdicción administrativa a cargo del Tribunal de Cuentas.

El mencionado artículo 138 de la Ley de Contabilidad Argentina, contenido en el decreto ley número 23.354/56, es del siguiente tenor literal:

"Las entidades de derecho privado en cuya dirección o administración tenga responsabilidad el Estado o a las cuáles éste se hubiera asociado, garantizando materialmente su solvencia o utilidad, les haya acordado concesiones o privilegios, o subsidios para su instalación o funcionamiento, quedan comprendidas en la denominación de haciendas paraestatales y sometidas a la jurisdicción del Tribunal de cuentas." (160)

Para Gabino Fraga (161), la terminología "paraestatal" resulta impropia, porque no se trata de empresas que paralelamente al Estado caminan con él, sino que son el Estado mismo, y ello choca con la significación del vocablo:

"... Al usarse esa expresión en la ley mexicana, se aparta del origen etimológico de la misma, pues de acuerdo con él se significa algo que no se confunde con el Estado... camina al lado del Estado, paralelamente al Estado... y en caso de las entidades que se comprenden en aquella designación

(160) Marienhoff, Op. Cit. P. 505.

(161) Derecho Administrativo. Porrúa, 20a. Edición, P. 201.

no caminan al lado del Estado, sino que son parte integrante del mismo".

No corresponde al tema de este trabajo el analizar si es o no acertada la expresión "paraestatal", pero sí diré que el artículo 90 de la Constitución General de la República, previene las formas en que podrá ser desplegada la administración pública federal, incluyendo al sector paraestatal, a pesar de que el mismo no sea definido por la Carta Magna:

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

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

Vistas así las formas de la administración pública federal como centralizada y paraestatal desde el punto de vista de su origen formal, que es eminentemente constitucional, es menester acudir a otro cuerpo legislativo para encontrar sus bases estructurales y orgánicas.

Así, tenemos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 10. establece cuáles son las dependencias que constituyen una y otra forma

de administración; en el 3o. las entidades que actuando como auxiliares del ejecutivo federal intervendrán en la administración pública federal; y, en el 45, las características de los organismos descentralizados, como lo son su creación, su personalidad jurídica y patrimonio.

"Art. 1o. 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.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal."

"Art. 3o. 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, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y

III. Fideicomisos.

Art. 45. Dentro de la Administración Pública Paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposiciones del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten."

De lo expuesto se aprecia con suma claridad que los organismos descentralizados forman parte de lo que se denomina constitucionalmente la administración pública federal "paraestatal", y pueden ser creados formalmente por el Ejecutivo Federal o por el Congreso de la Unión, pero en ambos casos, tienen características comunes: personalidad jurídica independiente del órgano que lo crea, y patrimonio propio.

Importa en grande manera el estudio de los organismos descentralizados, pues que, si bien es cierto que forman parte de la administración pública federal paraestatal, también lo es que ello no determina necesariamente que sean autoridades para efectos del juicio de amparo; pero desde luego tal cuestión no es posible resolverla de modo general, sino atendiendo a cada caso en particular.

Sin embargo este aspecto reviste mayor relevancia dado que es innegable que un acto de un organismo descentralizado, puede afectar y dañar gravemente al gobernado, en forma incluso más trascendental que una autoridad estatal.

Visto así el problema, y analizado cada caso concreto sobre el acto del organismo descentralizado, podrá determinarse si el particular afectado puede utilizar o no,

el Juicio de Amparo como medio para la restauración de sus intereses lesionados.

Para el tratadista Ignacio Burgoa, si es posible identificar de una manera general los actos de un organismo descentralizado, atendiendo sus relaciones externas, pues si carecen de fuerza compulsora frente a los particulares, no serán actos de autoridad, en cambio:

"... cuando las resoluciones que emita un organismo descentralizado deban necesariamente por imperativo legal, ser acatadas por alguna autoridad estatal de manera que ésta no deba sino cumplirlas coercitivamente frente al particular, sin ejercer ninguna potestad decisoria, es decir, sin ponderarlas por sí misma desde el punto de vista de su validez o invalidez, legalidad o ilegalidad, o de su procedencia o improcedencia, tales resoluciones asumen el carácter de actos de autoridad susceptibles de ser impugnadas en amparo ..." (162)

Dicho de otro modo, la distinción fundamental de los actos emitidos por un organismo descentralizado en su calificación de autoritarios o no para los efectos del juicio de garantías, estriba, según el autor en comento, en que la ley determine que otro organismo distinto, que si es autoridad estatal, ejecute frente al particular, la determinación de la entidad descentralizada, sin que en manera alguna intervenga el órgano ejecutor estatal en su estimación sobre oportunidad y legalidad.

(162) El Juicio de Amparo. Op. Cit. Pág. 197.

Parece sencilla tal solución, y sería aceptable de manera absoluta, si todos los actos de los organismos descentralizados tuvieran carácter de "ejecuciones" frente a los particulares. Pero esta teoría de Burgoa, no contempla las órdenes y los dictados de carácter negativo, ni en su caso las conductas omisivas, que de igual manera pueden afectar a un particular.

Por su parte, Octavio Hernández (163), sobre la problemática de si los organismos descentralizados deben ser o no considerados como autoridades responsables, sintetiza lo que en su opinión han decidido la doctrina y la jurisprudencia, y establece que tales entidades tendrán la calidad de autoridades en el amparo":

"1) Cuando están provistos de facultades decisorias y ejecutivas, en el ejercicio de las cuáles dicten u ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, actos que por sí mismos puedan ser obligatorios para personas ajenas (terceros) al propio organismo, o 2) Cuando estén provistos de facultades decisorias, en ejercicio de las cuales dicten u ordenen actos cuya ejecución forzosa, obligatoria para personas ajenas (terceros) al propio organismo, quede a cargo del Estado."

Sobre el mismo tópico, Carlos Arellano García, estima que las entidades de orden descentralizado sí pueden ser parte en el juicio de amparo como autoridades responsables, cuando estén en la posibilidad de actuar en contra de los particulares sin la intervención de un órgano

(163) Curso de Amparo. Porrúa, Pág. 164, 2a. Ed., 1983.

centralizado de la administración, y apoya su opinión en los siguientes términos:

"... el organismo descentralizado forma parte del Poder Ejecutivo y cuando tiene potestad oponible sobre los gobernados, sin requerir el apoyo indispensable de un órgano centralizado, es decir, que puede actuar de propia autoridad, procede contra ese organismo descentralizado el amparo"

La impugnabilidad de los actos de autoridades responsables centralizadas o descentralizadas, a través del juicio de amparo, depende de que ese órgano estatal, centralizado o descentralizado, actúe con potestad, con imperio, con soberanía respecto de los gobernados. Habrá imperio, potestad o soberanía en el órgano estatal centralizado o descentralizado, cuando la voluntad de éste se imponga a los gobernados, sin darle relevancia al posible consentimiento de los gobernados." (164)

El Doctor Héctor Fix Zamudio, tomando una posición un tanto aventurada, presentó una ponencia en el Noveno Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en Mazatlán, Sin., del 17 al 22 de octubre de 1982, que intituló "La defensa Jurídica de los Particulares Frente a los Organismos Paraestatales", y en ella estimó que por el sólo hecho de formar parte de la administración pública, los organismos descentralizados deben considerarse como autoridades, lo que apuntó en los siguientes términos:

"... en ocasiones se olvida o no se toma en cuenta de manera suficiente, que los organismos públicos descentralizados, incluyendo los calificados como autónomos, forman parte de la administración pública, la que actualmente se integra con estos dos sectores: centralizado y

descentralizado, y por eso todos ellos son órganos de autoridad pública. Cuando se desconoce ésta situación, se produce el desfase que actualmente se observa entre la realidad normativa y la tradición del Estado liberal, como por ejemplo, en nuestra jurisprudencia de amparo, en cuanto se considera como autoridad de manera exclusiva a la que poseen las dependencias de la administración central, y se considera que carecen de ella para los efectos del propio derecho de amparo, los organismos públicos descentralizados, salvo los casos de excepción muy conocidos de los Institutos, Mexicano del Seguro Social o del Fondo de la Vivienda para los trabajadores ..." (165)

Estimo que dadas las condiciones actuales en que se presenta la administración pública, resulta conveniente revisar el concepto tradicional de autoridad, para incluir en ella a los organismos descentralizados, dado que resulta necesario el establecimiento de instrumentos procesales rápidos, expeditos y eficientes para hacerles frente, y entre tales medios se encuentra el juicio de amparo, que de otro modo estará sujeto a la interpretación que para cada caso se haga por los órganos de preservación y restauración constitucional.

VI.1. El Instituto Mexicano del Seguro Social, como autoridad responsable en el Juicio de Amparo.

Un caso de esta clase de organismos descentralizados que sí son considerados como autoridades responsables en el juicio de amparo, lo es el del Instituto Mexicano del Seguro Social, toda vez que desde el año 1944, en que fue reformado el artículo 135 de la Ley que rige al

(165) Revista de la Facultad de Derecho de México. U.N.A.M., 1984. PP. 144-145.

instituto, se le otorgó la facultad de actuar como un organismo de índole fiscal de carácter autónomo con facultades de fijar de manera unilateral, imperativa y correctivamente, el importe de las cuotas obrero-patronales que han de enterarse para cubrir las necesidades del servicio eminentemente social que brinda; e incluso, su carácter autoritario se encuentra ya determinado jurisprudencialmente por la Suprema Corte de Justicia en los siguientes términos:

315. SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD. A partir de la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social que establece la facultad del Instituto del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero-patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo, y que, por tanto, tiene el carácter de autoridad, para los efectos del amparo que contra él se interponga." (166)

Quinta Epoca:

Tomo XCI, Pág. 2735. Hilos Torcidos, S.A.
 Tomo XCI, Pág. 2737. Lizana Antonio R.
 Tomo XCII, Pág. 2486. Tintex, S. de R.L.
 Tomo XCV, Pág. 1687. Santiago Uribe Daniel.
 Tomo XCV, Pág. 1702. Ardines A. Francisco.

En la actualidad, el artículo 267 de la Ley del Seguro Social, otorga el carácter de fiscal al pago de cuotas, recargos y los capitales constituidos; y en lo que concierne al anterior numeral 135, pasó a ser el 268 de la Ley publicada en el Diario Oficial de la federación el 12 de marzo de 1973, y su tenor literal es el siguiente:

(166) Consultable a fojas 531, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Art. 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.

Contrario a la jurisprudencia citada, es la opinión de Humberto Briseño Sierra (167), quien considera que la atribución de ente fiscal autónomo al Instituto Mexicano del Seguro Social, no le da la calidad de autoridad, y en este supuesto no es admisible la teoría de la doble personalidad.

Funda esta autor su teoría en los siguientes términos:

"Se tiene como único caso de responsable, a una entidad descentralizada: el Instituto Mexicano del Seguro Social. Pero aquí la explicación (no justificación) radica en el hecho de que conforme al artículo 135 de la Ley del Seguro Social (19/I/43), se trata de un organismo fiscal autónomo. Se creyó jurisprudencialmente, que esta circunstancia convertía al organismo descentralizado en autoridad, cuando no pasa de ser un ente fiscal autónomo, al igual que existen otros muchos ... Que el Instituto Mexicano del Seguro Social no es autoridad, lo comprueba el mismo artículo 135 citado, ya que, tratándose del procedimiento administrativo de ejecución fiscal, la competencia corresponde, no al Instituto, sino a la Oficina Federal de Hacienda respectiva. En cambio, el Instituto es parte demandada en el juicio laboral, seguido ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje cuando, en los términos del artículo 134 de la misma ley, surja una controversia entre los asegurados o sus familiares beneficiados y el propio Instituto. No es concebible que el mismo ente sea, autoridad para la materia fiscal y gobernado para la laboral. Ni en este ni en ningún caso, la tesis de la doble

personalidad (No. 450, P. 867 del Apéndice al T. CXVIII del Semanario Judicial) es admisible."

Considero errónea la postura de Briseño Sierra, en atención a que si bien al reformarse el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, la ejecución correspondía a la Oficina Federal de Hacienda, no debe olvidarse que en términos del artículo 11 de la Ley de Amparo, se le consideró como autoridad "ordenadora" para los efectos del amparo, y como "ejecutora" a la Oficina Federal de Hacienda. Recuérdese que para tener el carácter de autoridad, pueden disponerse de las facultades decisorias o ejecutivas, de una manera conjunta o separada.

A pesar de que en la época en que Briseño Sierra emitió su opinión, la ejecución correspondía a las Oficinas Federales de Hacienda, es pertinente hacer notar que actualmente el artículo 271 de la Ley del Seguro Social, le confiere al Instituto la facultad de ejecutar sus propias determinaciones, sin necesidad de acudir a órganos del estado para ello, utilizando así, la facultad económico-coactiva, o en su caso, aplicarla por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; además, al aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, debe el I.M.S.S., sujetarse al Código Fiscal de la Federación y las disposiciones fiscales que fueren conducentes, pues tiene incluso, la potestad de resolver sobre los medios de impugnación previstos en el propio Código Fiscal Federal, como se aprecia en dicho precepto:

Art. 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, con sujeción 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.

Es tal el tratamiento de autoridad que se tiene del Seguro Social, que si previamente a la interposición del amparo contra sus actos, no se agota el principio de definitividad, consistente en la impugnación mediante el recurso de inconformidad previsto en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social (anterior numeral 133), y su Reglamento respectivo, el juicio de garantías resulta improcedente de conformidad con la fracción XV, del artículo 73 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, existiendo sobre éste particular un criterio definido por la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal Judicial:

317. SEGURO SOCIAL, RECURSO DE INCONFORMIDAD ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 133 DE LA LEY DEL. DEBE AGOTARSE ANTES DE OCURRIR AL AMPARO. Como en el artículo 133 de la Ley del Seguro Social se establece que no sólo en los casos que enumera, sino en todos aquellos en que el Instituto Mexicano del Seguro Social lesiona derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de los patronos sujetos al régimen, se acudirá en inconformidad, debe concluirse que el interesado está obligado a aprovechar ese medio de defensa, pues como el

Reglamento de dicho precepto establece un procedimiento para suspender el económico-coactivo, al no agotarlo se da causa de improcedencia de acuerdo con la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo." (168)

Sexta Epoca, Tercera Parte:

Vol. CX, Pág. 40. A.R. 2178/66. Adolfo Cantera Diego. 5 Votos.

Vol. CXI, Pág. 58. A.R. 610/66. Justina Orea Sánchez. 5 Votos.

Vol. CXIV, Pág. 44. A.R. 2620/58. Luz y Fuerza de Campeche, S.A. 5 Votos.

Vol. CXX, Pág. 94. A.R. 9898/66. Lucía Peña Vda. de Contreras. 5 Votos.

Séptima Epoca, Tercera Parte:

Vols. 103-108, Pág. 93. A.R. 2102/77. Carlos Martínez Balmori.

Unanimidad de 4 votos.

Desde luego, resulta pertinente aclarar que es optativo para el particular ejercitar el recurso de inconformidad previsto en el artículo 274, o en su caso, acudir directamente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a ventilar el conflicto, pues ello se encuentra normativamente previsto en el artículo 275 como sigue:

Art. 275.- Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta ley otorga, podrán ventilarse ante la junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior.

Así las cosas, según sea que el ejercicio procedimental de defensa se enderece administrativamente ante el propio instituto, o judicialmente (desde el punto de vista material) ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje,

(168) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Págs. 535 y 536.

será si el Instituto tiene el carácter de autoridad o no; pues en el primer caso sí será responsable para los efectos del amparo, y en el segundo, tendrá dicha calidad la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que es a su vez, quien juzgó el acto del Instituto.

Ahora bien, cuando el mismo acto del I.M.S.S., permite dos vías de ataque (administrativa y judicial), no se da la causal de improcedencia del Juicio de Amparo al ejercitar sólo una de ellas, pues tal excepción ha sido consagrada jurisprudencialmente por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PLURALIDAD DE.
Aunque la Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia en el sentido de que el juicio de amparo no procede contra actos que no sean definitivos, también ha resuelto en numerosas ocasiones que dicha jurisprudencia no tiene aplicación cuando la ley señala dos vías para reclamar contra un acto administrativo, la administrativa y la judicial, y que ya se ha hecho uso de la primera, porque aun cuando procediera también la segunda, habiéndose ya estudiado y discutido el acto que se reputa atentatorio y oído al quejoso en defensa, sería innecesario exigirle la prosecución de un segundo procedimiento, sin beneficio para parte alguna de las interesadas, y sí con notable perjuicio para las mismas, por la demora para obtener otra resolución definitiva en otro procedimiento, pero sobre la misma cuestión ya resuelta en un procedimiento optativo. (169)

Quinta Epoca:

Tomo XLV, Pág. 21. Heiguera Fernando.

Tomo XLVI, Pág. 1564. García Ruiz Juan.

Tomo XLVII, Pág. 317. Ponce de Arriola Genoveva.

Tomo XLVIII, Pág. 2604. Sotelo Manuel.

(169) Consultable a fojas 688 y 689, del Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tomo XLVIII, Pág. 2951. Federación Platanera de Tuxpan.

Por último, para concluir con el carácter autoritario del Instituto Mexicano del Seguro Social, tenemos que de conformidad con el segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución General de la República, puede practicar como las autoridades administrativas visitas domiciliarias ya que tales facultades las tiene concedidas de acuerdo a los artículos 19, fracción V, y 240, fracción XVIII, de la Ley del Seguro Social, que textualmente establecen lo siguiente:

"Art. 19.- Los patrones están obligados a: ... V.- Permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto, las que se sujetarán a lo establecido por esta ley, el Código Fiscal de la Federación y los reglamentos respectivos. ..."

"Art. 240.- El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes: ... XVIII. Ordenar y practicar inspecciones domiciliarias con el personal que al efecto designe y requerir la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley del Seguro Social y demás disposiciones aplicables. ..."

En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente jurisprudencia:

336. "VISITAS DOMICILIARIAS. FACULTAD DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL PARA ORDENARLAS Y PRACTICARLAS. Las facultades del Instituto Mexicano del Seguro Social para ordenar y practicar visitas domiciliarias no fueron otorgadas en el reglamento por el que se determinan las atribuciones de diversas dependencias de dicho organismo, sino en la propia Ley del Seguro Social en cuyo artículo 25, fracción VI, se faculta al Instituto para practicar inspecciones y visitas domiciliarias y requerir la exhibición de libros y

documentos a efecto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales. Igualmente, en el artículo 19, fracción V, de la Ley se establece la obligación de los patrones para facilitar las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto. En cambio, en el reglamento anteriormente referido, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha quince de abril de mil novecientos ochenta y tres, el Presidente de la República no hizo sino reglamentar las atribuciones concedidas en la Ley expedida por el Congreso de la Unión al Instituto, determinando las dependencias con que éste contará para ejercerlas, así como las atribuciones específicamente asignadas a las mismas." (170)

Séptima Época, Tercera Parte:
 Vols. 187-192. A.R. 480/84. Compañía Minera Río Colorado, S.A. Unanimidad de 4 votos.
 Vols. 193-198. A.R. 11324/84. Ma. del Carmen Reyes Martínez. Unanimidad de 4 votos.
 Vols. 193-198. A.D. 9650/84. Desarrollo Urbano Integral, S.A. de C.V. 5 Votos.
 Vols. 193-198. A.R. 7983/84. Confecciones La Paz, S.A. de C.V. Unanimidad de 4 votos.
 Vols. 193-198. A.R. 11957/84. Avícola Cayal, S.A. de C.V. Unanimidad de 4 votos.

En la actualidad, el artículo 25 de la Ley del Seguro Social está derogado, pero pasó a ser el 240, y su contenido es similar, como se desprende de su lectura, y por ello la jurisprudencia sigue siendo aplicable:

"Art. 25. El Instituto está facultado para: ...

VI. Practicar inspecciones y visitas domiciliarias y requerir la exhibición de libros y documentos a efecto de comprobar el cumplimiento de las obligaciones legales; ..."

Si como ya se dejó establecido, el Instituto Mexicano del Seguro Social sí tiene el carácter de autoridad

(170) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Págs. 575 y 576.

para los efectos del juicio de garantías, precisamente en atención a ello debe cumplir fielmente con lo establecido por el artículo 16 constitucional, en lo que concierne a la legal fundamentación y debida motivación de sus actuaciones cuando vayan encaminadas hacia un particular que pudiera resultar afectado en sus intereses.

Así, en tal sentido se ha inclinado el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pues incluso su criterio tiene ya el carácter de jurisprudencia:

"22. SEGURO SOCIAL. FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE SUS COBROS.- Si el I.M.S.S., como organismo fiscal, hace un cobro en liquidaciones de machote, en las que se fincan diferencias de cuotas obrero-patronales por mayor número de semanas que las pagadas por un trabajador, o por un grupo de salario más alto, pero sin motivación alguna que exprese el porqué del cobro de un número mayor de cotizaciones semanales, o el porqué se cobra en un grupo de salario más alto, sino que sólo se da a conocer, como una conclusión dogmática y gratuita, el cobro de tales diferencias, no puede decirse que el acto esté debidamente motivado, en términos del artículo 16 constitucional, ya que no se proporcionan al afectado los elementos de conocimiento necesarios para que examine la legalidad o procedencia del cobro que se le hace. Y si bien el procedimiento apuntado puede significar un camino burocráticamente más cómodo y menos costoso para el Instituto, no es menos cierto que cuando se ha depositado en él la facultad de cobrar tales adeudos por la vía económico coactiva, al equiparar el cobro a un cobro fiscal (lo que hace aplicables las consecuencias del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal), en vez de que tenga que acudir a los tribunales establecidos para cobrar sus adeudos (como debe hacerse cuando no se trata de créditos fiscales, en términos del artículo 14 constitucional), el us preciso y delicado de los mecanismos constitucionales de

protección al ciudadano es un valor más importante que aquella eficiencia burocrática, la que por ende debe sacrificarse a las vías de legalidad. Pues sería demasiado otorgar a una autoridad la facultad de efectuar sus cobros en la vía económico coactiva sin imponerle, al mismo tiempo, la obligación de motivarlos y fundarlos legalmente." (171)

R.A. 407/75. Distribuidora Izcalli, S. de R.L. 10 de septiembre de 1975. Unanimidad de votos.

R.A. 631/75. Creaciones Rysita, S.A. 25 de noviembre de 1975. Unanimidad de Votos.

R.A. 710/75. Creaciones Rysita, S.A. 20 de enero de 1976. Unanimidad de votos.

R.A. 677/75. Distribuidora Izcalli, S.A. 27 de enero de 1976. Unanimidad de votos.

R.A. 601/75. Gastor de México, S.A. 27 de enero de 1976. Unanimidad de votos.

A pesar de la opinión doctrinal de Humberto Briseño Sierra, que se citó con antelación, en el sentido de no admitir la teoría de la doble personalidad del Instituto Mexicano del Seguro Social, la práctica forense ha dirigido sus rumbos en sentido contrario, pues en la actualidad es innegable que tal organismo descentralizado ejercita facultades de imperio frente a los particulares como ya se ha visto.

En el apartado anterior, he dejado establecido que si bien es cierto que los organismos descentralizados forman parte de la administración pública federal paraestatal, también lo es que ello no determina necesariamente que en todos sus actos ante los particulares sean autoridades para efectos del juicio de amparo; y que además, esta cuestión no

es posible elucidarla de modo general, sino que es menester hacerlo atendiendo a cada caso en particular (172).

Así, tenemos que no todos los actos en que el Instituto Mexicano del Seguro Social participa frente a los particulares, revisten la calidad de autoritarios, como por ejemplo, cuando se trata del pago de prestaciones derivadas de accidentes profesionales, pensiones de orfandad, viudez, Etc., y ello se debe a que en estos casos no tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, sino de simple deudor del pago de tales prestaciones, en donde no se encuentra en relación de supra a subordinación, sino en un plano de coordinación.

Dicho en otras palabras, el elemento que fundamentalmente nos dará la clave para identificar los actos autoritarios del Instituto Mexicano del Seguro Social, radica en el contenido de los artículos 267, 268, 271 y 274 de la Ley del Seguro Social, que se refieren al pago de cuotas, imposición de recargos, multas y capitales constituidos, que fueren determinados y fijados en cantidad líquida, así como su cobro en el procedimiento administrativo de ejecución; y, la resolución de los recursos que en su caso, se interpongan ante dicho instituto. Esto quiere decir, que en lo que al Instituto Mexicano del Seguro Social, se refiere, puede distinguírsele como autoridad para efectos del amparo en dos estratos distintos:

(172) Supra, Capítulo Tercero, inciso VI.

Primero, como organismo fiscal autónomo (Arts. 267, 268 y 271 de la Ley del Seguro Social); y,

Segundo, como entidad encargada de conocer los medios de impugnación que empleen los sujetos afectados por decisiones del propio organismo (Art. 274).

Unicamente en lo que atañe a considerar al I.M.S.S., como autoridad en el caso de que actúe como organismo fiscal autónomo, se pronuncia el gran tratadista Don Genaro D. Góngora Pimentel (173), cuando sostiene que:

"Luego entonces, cuando un organismo descentralizado actúe como organismo fiscal autónomo, será autoridad para los efectos del amparo. Pero ¡atención!, solamente en esos casos, no en sus demás actuaciones, por las que no podrán los gobernados promover el juicio de garantías, porque no serán actos impugnables en amparo, pues deben considerarse actos de particulares; es decir, como los que realiza cualquier organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios."

Los organismos descentralizados, salvo el caso de excepción ya antiguo del Instituto Mexicano del Seguro Social cuando actúa como organismo fiscal autónomo, no son autoridades para los efectos del amparo, mucho menos las empresas paraestatales."

No obstante la llamada de atención hecha por Don Genaro D. Góngora Pimentel, y con el gran respeto que me merece como persona, como funcionario judicial, como catedrático universitario y como tratadista del amparo, debo disentir de su opinión en el sentido de que solamente en el

(173) Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Pág. 18.

caso de que el Instituto actúe como organismo fiscal autónomo habrá de considerársele autoridad para los efectos del amparo; pues estimo que también tendrá tal calidad cuando desempeñe funciones de entidad jurisdiccional al conocer, tramitar y resolver de los recursos que prevé el artículo 274 de la propia Ley del Seguro Social y su Reglamento.

A continuación me permitiré transcribir algunos precedentes sustentados por el Primero y Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, en los años de 1974 y 1978 respectivamente, en los que se niega el carácter de autoridad para efectos del Juicio de Garantías al Instituto Mexicano del Seguro Social, precisamente por no tener la calidad de organismo fiscal autónomo:

SEGURO SOCIAL. CUANDO NO TIENE EL CARACTER DE ORGANISMO FISCAL. PENSION DE VIUDEZ Y ORFANDAD.- Si los artículos 267 y 268 de la Ley del Seguro Social en vigor, establecen: "Artículo 267.- El pago de las cuotas, los recargos y los capitales constituidos, 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"; y en la especie, lo que originó el amparo es la negativa a la quejosa de la pensión de viudez y orfandad, es de establecerse que el sobreseimiento dictado por el C. Juez de Distrito con apoyo en que la demandante debió establecer el recurso establecido en la fracción I, del artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, no es correcto, toda vez que si como antes se dijo, lo que originó el amparo es la negativa a la quejosa de la pensión de viudez y

orfandad, no puede estimarse que tratándose de esos actos el Instituto Mexicano del Seguro Social tenga el carácter de organismo fiscal autónomo. (174)

Amparo en Revisión RA-110/74.- Raquel Cruz Vda. de Nivón. 17 de septiembre de 1974.- Unanimidad de votos.- Ponente: Abelardo Vázquez Cruz.- Secretaria: Raquel Ramírez Sandoval.

36.- SEGURO SOCIAL. CASO EN QUE NO FUNGE COMO AUTORIDAD.- Si se reclama del Instituto Mexicano del Seguro Social, el pago de prestaciones correspondientes a un accidente estimado como de carácter profesional, dicho Instituto no tiene el carácter de autoridad, es decir, de organismo fiscal autónomo, toda vez que no está fincando un crédito, ni determinando las bases para su liquidación, en términos del artículo 268 de la Ley que lo regula, sino que el propio organismo descentralizado aparece como deudor de la pensión correlativa al citado riesgo profesional; por lo que en tales circunstancias resulta improcedente el juicio de garantías que se promueva, con fundamento en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 10, fracción I y II a contrario sensu, del mismo ordenamiento, y 268 de la Ley del Seguro Social, debiendo ser sobreseído. (175)

Amparo en Revisión 455/78.- Carlos Bolaños Osorio.- 27 de julio de 1978.- Unanimidad de votos.- Ponente: Juan Gómez Díaz.- Secretario: Salvador Flores Carmona.

VII. La autoridad responsable en el amparo contra leyes.

Es sin duda alguna, el amparo contra leyes, uno de los aspectos de mayor trascendencia constitucional, pues a diferencia del amparo contra actos judiciales, o de autoridades administrativas, en que se juzgan actos concretos de aplicación, en el amparo contra leyes, por su propia y

(174) Consultable a fojas 86 y 87 del Informe 1974, 3a. Parte. Colegiados.

(175) Visible en las páginas 142 y 143 del Informe 1978, 3a. Parte Colegiados.

especial naturaleza, se realiza el juzgamiento de un acto general, abstracto e impersonal, es decir, a la ley misma, como expresión de la voluntad popular.

No siempre ha tenido la ley su carácter de generalidad, pues ha habido casos en la historia legislativa de la República Mexicana, en que, se emitieron verdaderas sentencias penales, sin juicio alguno, disfrazadas de actos emanados del poder legislativo, como por ejemplo la ley expedida el 23 de junio de 1883, escandalosamente anticonstitucional, compuesta de 8 artículos, en que se impuso la pena de destierro en contra de personas individualmente determinadas (por sus nombres o sólo por sus apellidos), otras indeterminadas (como los religiosos españoles), y otras tantas que se "encontraran en el mismo caso".

Por lo interesante desde el punto de vista histórico-jurídico, me permitiré transcribir dicha ley, conocida como la "Ley del Caso":

Ley que dispone la expatriación de varias personas y de cuantas estuvieren en el mismo caso.

Art. 1º El gobierno hará que inmediatamente se proceda a asegurar, para expeler del territorio de la república por seis años, á los individuos siguientes y cuantos se encuentran en el mismo caso, sin necesidad de nuevo decreto:

S. Francisco Sanchez Tagle, D. Francisco Molinos del Campo, D. Florentino Cornejo, D. Joaquín Ramírez y Sesma, General D. Jesús Fernández, Teniente Coronel D. Pablo Barreiro, D. Mariano Michelena, D. Antonio Alonso Terán, D. Francisco

Almirante, D. José Fontecha, D. Francisco Fagoaga, D. Joaquín Villa (médico), D. Félix López Vergara, Canónigo Doctoral Posadas, Magistrado D. Joaquín Oteiza, Canónigo D. Joaquín Madrid, D. Miguel Santa María, D. Juan Nepomuceno Navarrete, D. José Domínguez Manzo, D. Carlos Beneschi, D. José Antonio Mozo, D. Gabriel Yermo, D. José Gómez de la Cortina, D. Domingo Pozo, D. José Cacho, Teniente Coronel D. Miguel González, D. Florentino Martínez, D. José Morán, D. Nicolás Candelle, D. Eulogio Villasana, D. Antonio Villaurrutia, D. Mariano Villaurrutia, D. Juan Nepomuceno Quintero, D. Antonio Fernández Monjardín, D. José Segundo Carvajal, D. José María Gutiérrez Estrada, D. Miguel Barreiro, D. Felipe Codallos, D. José Andrade, Canónigo Irisarri, D. Anastasio Bustamante, D. Rafael Mangino, D. Mariano Paz y Tagle, D. Pedro Manuel Guerra, D. Luis Antepara, Coronel Joaquín Orihuela, D. José Anievas, D. Rafael Dávila, Médico español Martínez Gutiérrez, Españoles religiosos, Lic. Manuel Cortazar.

Art. 2° Los individuos que se oculten y que según la presente ley deban salir de la República, se presentarán á las autoridades locales de su residencia, á más tardar, dentro de tres días de publicada esta ley en los lugares en que residan; y caso de no verificarlo, el gobierno al apresarlos podrá aumentarles el tiempo de su destierro.

Art. 3° Las autoridades, bajo su más estrecha responsabilidad, cuidarán de indagar el paradero de los que debiendo salir del territorio de la República se oculten; en el concepto de que se les castigará cualquiera omisión con multa que no pase de mil pesos, y en su defecto, con una prisión que no exceda de seis meses, duplicándose estas penas á las autoridades que los encubran.

Art. 4° Los expulsos á virtud de esta ley serán reembarcados y expulsados para siempre del territorio de la República, si ocurriesen á ella antes de haber expirado el tiempo de su expulsión.

Art. 5° Las autoridades políticas y militares de los puertos y lugares fronterizos serán responsables con sus empleos del cumplimiento del artículo anterior.

Art. 6° El Gobierno podrá designar el lugar en que deban residir aquellos individuos que expelan los Estados de sus respectivos territorios,

pudiendo lanzarlos del de la Nación, cuandolo considere necesario.

Art. 7° El Gobierno podrá invertir la cantidad que estime necesaria para el transporte de los individuos que deben salir del país y que no cuenten con recursos para trasladarse á sus expensas.

Art. 8° A los que se expulsan por esta ley, si fueren empleados, podrá el Gobierno asignarles hasta las dos terceras partes del sueldo que actualmente disfruten; en caso que no cuenten con bienes propios para sostenerse. Junio 23 de 1883. (176)

Como se ve de las disposiciones transcritas, se trata de una ley eminentemente privativa, violatoria del artículo 13 de la Constitución de 1857, en la que, además de que se facultó al gobierno para aplicarla a su arbitrio a todas aquellas personas "que se encontraran en el mismo caso" (Art. 1°), le concedió también la facultad de aumentar el plazo del destierro (Art. 2°), desterrar para siempre (Art. 4°), así como para fijar el lugar de residencia de los desterrados por los Estados, o en su caso, desterrarlos de la República (Art. 6°).

A continuación me permitiré hacer un esbozo general de los distintos conflictos que encierra el señalamiento de las autoridades que, como responsables, habrán de intervenir en el amparo contra leyes.

(176) Tomado del libro Tratado del Juicio de Amparo, de Silvestre Moreno Cora, Págs. 745 y 746.

VII.1. Criterios de la Suprema Corte de Justicia sobre las autoridades responsables que deben ser llamadas en el amparo contra leyes.

El Poder Judicial de la Federación tiene la facultad de decidir, a través del Juicio de Garantías, sobre la constitucionalidad de una ley, sea ésta en sí misma considerada (autoaplicativa), o, a través de sus actos de aplicación (heteroaplicativa); y en esta última hipótesis, puede suceder que los actos aplicativos se realicen dentro de un procedimiento judicial, en cuyo caso, la sentencia definitiva que al efecto se dicte, será materia de estudio en el directo constitucional. En caso contrario, cuando los actos de aplicación, se generen fuera del procedimiento judicial, será mediante el Juicio de Amparo Indirecto, la vía adecuada para combatir la ley, juntamente con los actos ejecutivos.

Como son distintos los escenarios que pudieran presentarse, según sea que se trate de la impugnación de leyes en la vía directa o en la indirecta, me permitiré abordarlos separadamente.

VII.1.a). Precedentes de la Suprema Corte sobre la autoridad responsable en el amparo indirecto contra leyes.

La Corte ha sido cambiante en sus criterios con relación a qué autoridades deben llamarse en el amparo contra leyes, sobre todo cuando éstas se reclaman como

heteroaplicativas, ya que, por una parte, sostuvo que debía citarse al sumario constitucional tanto al Congreso como al Ejecutivo; y posteriormente, estimó innecesario emplazar a éste último, salvo que se le combatieran actos por vicios propios.

A continuación me permitiré citar los criterios jurisprudenciales en los que se sostiene la necesidad de citar a los órganos que intervienen en el proceso legislativo, so pena de decretar el sobreseimiento:

475. LEYES, AMPARO CONTRA. AUTORIDADES RESPONSABLES TRATANDOSE DE. Cuando se impugna la constitucionalidad de una ley al través de los actos de su aplicación, sin señalar como autoridad responsable al Congreso que la haya expedido, el conocimiento del recurso de revisión corresponde al Tribunal Pleno en términos de los artículos 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo y 11, fracción XII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Y en tales casos procede sobreseer, porque no obstante que en los conceptos de violación se impugne la constitucionalidad de una ley, no puede estudiarse dicha impugnación, puesto que si la parte quejosa no señala como responsables a las autoridades que expidieron y promulgaron la ley, consecuentemente dichas autoridades no fueron llamadas al juicio de amparo para ser oídas. (177)

490. LEYES, AMPARO CONTRA LAS. FALTA DE SEÑALAMIENTO DE AUTORIDADES RESPONSABLES. Cuando se impugna la constitucionalidad de una ley al través de los actos de su aplicación, sin señalar como autoridad responsable al Congreso que la haya expedido, y al Ejecutivo que la haya promulgado, aunque se surte la competencia del Tribunal Pleno, debe sobreseerse, porque no fueron llamadas a

(177) Visible a fojas 271, del Volumen de Jurisprudencia 1974-1975, Actualización IV, Administrativa. Segunda Sala.

juicio las responsables de la ley cuya constitucionalidad ha de analizarse. (178)

Participo plenamente de estos criterios jurisprudenciales, pues por un principio de justicia e igualdad procesal, debe darse intervención a los órganos autores de la ley, para que tengan la oportunidad de hacer la defensa constitucional del acto que les es reclamado, además de que no es posible jurídicamente desvincular el acto aplicativo de la ley, de ésta misma, como así lo ha sostenido nuestro máximo Tribunal:

LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA. PROMOVIDO POR MOTIVO DE SU APLICACION. La Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia estableció la tesis que esta Primera Sala hace suya por encontrarla apegada a derecho, del tenor literal siguiente: Cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una Ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el Juez no puede desvincular el estudio de la Ley o reglamento del que concierne a su aplicación, acto éste que es precisamente el que causa perjuicio al promovente del juicio, y no por sí solos, considerados en abstracto la ley o reglamento. La estrecha vinculación entre el ordenamiento general y el acto concreto de su aplicación, que impide examinar el uno prescindiendo del otro, se hace manifiesta si se considera: a) que la improcedencia del juicio en cuanto el acto de su aplicación necesariamente comprende a la ley o reglamento; b) que la negativa del amparo contra estos últimos, por estimarse que no adolecen de inconstitucionalidad, debe abarcar el acto de aplicación, si el mismo no se combate por vicios propios, y c), que la concesión del amparo contra la ley o el reglamento, por considerarlos inconstitucionales, en todo caso debe comprender también el acto de su aplicación. (179)

(178) Ibídem, Actualización IV, Administrativa. Pág. 280.

(179) Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época: Vols. 169-174, Enero-junio de 1983. Segunda Parte. Primera Sala. Pág. 167.

En la actualidad, la Suprema Corte de Justicia considera, a través de diversos criterios que han sentado jurisprudencia por reiteración, que, si bien es cierto que el ejecutivo tiene ingerencia en el proceso de formación de la ley, también lo es que su intervención es meramente formal, pues su voluntad está sometida al poder legislativo, y por tanto, la ley, como acto jurídico, es formal y materialmente legislativo, y por ello no es necesario llamar al ejecutivo en el amparo contra leyes, salvo que se ataque su intervención por vicios propios.

La jurisprudencia a que me refiero dice así:

105. LEY, AMPARO CONTRA. SOBRESEIMIENTO IMPROCEDENTE CUANDO SE SEÑALA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE AL CONGRESO QUE LA EXPIDIO, PERO NO AL EJECUTIVO QUE LA PROMULGO. Aunque el ejecutivo interviene en el proceso formativo de la ley, su actividad en este aspecto se halla subordinada a la voluntad del poder legislativo que la expide, y esta preponderancia hace que se considere a la ley como un acto legislativo tanto desde el punto de vista formal como material. En consecuencia, si en la demanda se señala como acto reclamado la expedición de la ley, y se llama a juicio como responsable al Congreso, no hay impedimento para examinar la constitucionalidad del ordenamiento combatido, aunque no se haya llamado al ejecutivo que la promulgó si, además, no se hacen valer conceptos de violación en contra de dicha promulgación por vicios propios, pues habiéndose llamado a juicio a la responsable de los conceptos de violación, habrán de trascender a los demás actos de formación de la ley. (180)

Esta jurisprudencia formada entre finales de la séxta época y, el desarrollo de la séptima época, no debe

(180) Consultable en la página 198, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988. Primera Parte. Pleno.

aplicarse, pues por las reformas a la Ley de Amparo que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, son autoridades responsables tanto la que promulga como la que publica (Art. 11), y por otra parte, es requisito de la demanda de amparo, señalar como autoridad responsable a la autoridad encargada de la promulgación de la ley (Art. 116, fracción III).

VII.1.b). Criterio de la Suprema Corte sobre la autoridad responsable en el amparo directo contra leyes.

Situación distinta es aquella en que la aplicación de la ley se hace en un procedimiento judicial a través de la sentencia definitiva, pues en estos casos, la Corte ha sostenido que no es menester llamar ni al Congreso, ni al Ejecutivo en el procedimiento de amparo directo, sino solamente a la autoridad que aplicó la ley, pues los efectos de la ejecutoria federal están limitados a la sentencia señalada como acto reclamado.

LEYES INCONSTITUCIONALES, COMPETENCIA DE LA TERCERA SALA PARA CONOCER DEL AMPARO DIRECTO DE SENTENCIAS FUNDADAS EN.- Cuando no se reclama de inconstitucional una ley como acto del Poder Legislativo, sino una sentencia de segunda instancia en un juicio de naturaleza civil, por indebida aplicación de una ley considerada contraria a la Constitución, entonces esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia tiene competencia para calificar la constitucionalidad del precepto en amparo directo, mediante declaraciones con efectos limitados a la sentencia reclamada. (181)

A.D. 5271/82. Esperanza Alicia Covelo de Anaya. 4 de febrero de 1983. 5 votos. Ponente: Jorge Olivera Toro.

LEYES INCONSTITUCIONALES, AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS DEFINITIVAS FUNDADAS EN. NO CORRESPONDE SU CONOCIMIENTO A UN JUEZ DE DISTRITO. El amparo contra sentencia definitiva en el que aduzcan razones de inconstitucionalidad de la ley, puede promoverse como amparo directo ante un Tribunal Colegiado, según el régimen de competencia establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por ello, si un juez de Distrito conoce del asunto, respecto de la cuestión de inconstitucionalidad de Ley la sentencia relativa debe declararse insubsistente y remitirse los autos al Tribunal Colegiado respectivo, para que examine las cuestiones jurídicas planteadas en los conceptos de violación sin que sea necesario llamar a juicio a las autoridades expedidoras de la ley cuya constitucionalidad se controvierte, toda vez que en materia de amparo directo puede realizarse el estudio de este tipo de problemas mediante declaraciones con efectos limitados a la sentencia reclamada, como acto de aplicación de la ley por la autoridad responsable en el juicio de amparo directo; sin perjuicio de que, en los términos del artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, en su oportunidad, este Alto Tribunal conozca del recurso de revisión que se llegare a interponer.

Séptima Epoca, Primera Parte:

Vol. 67, Pág. 63. A. R. 5251/71. Jesús Piñón Andrade y otro. Mayoría de 16 votos.

Vol. 67, Pág. 63. A. R. 1040/65. Héctor Meza Cruz. Mayoría de 16 votos.

Vol. 69, Pág. 28. A. R. 569/72. Mercedes Ruiz Andrade. Mayoría de 16 votos.

Vol. 69, Pág. 28. A. R. 1877/72. Raúl Plascencia Ulloa. Mayoría de 16 votos.

Vol. 69, Pág. 28. A. R. 5611/73. Sergio Castro y Hermanos, S.A. (Quiebra). Mayoría de 16 votos.

LEYES, AMPARO CONTRA, CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACION REALIZADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO. DEBEN RECLAMARSE EN AMPARO DIRECTO DENTRO DEL TERMINO DE QUINCE DIAS CONTADO A PARTIR DE QUE SEA DICTADA LA SENTENCIA QUE RESUELVA LA CONTROVERSIA PLANTEADA EN EL MISMO. Conforme a los artículos 114 y 158 de la Ley de Amparo, se establecen dos procedimientos para impugnar los actos de las autoridades realizados en el juicio. En primer lugar, el amparo indirecto que sirve para

impugnar los actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación; en segundo lugar, el amparo directo que tiene por objeto combatir las sentencias definitivas dictadas por los tribunales judiciales o administrativos, o los laudos pronunciados por los tribunales del trabajo, por violaciones a las leyes del procedimiento o por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias o laudos. De esta manera, el juicio de amparo directo por violaciones procesales sólo puede promoverse contra la sentencia que se dicte en el juicio respectivo, pues éste es el momento en que puede determinarse si esas violaciones al procedimiento deparan perjuicio a alguna de las partes, atendiendo al sentido favorable o desfavorable de dicho fallo; esto es así, pues aunque cada uno de los actos realizados dentro del procedimiento sirven como antecedente al acto que lo culmina denominado sentencia, puede suceder que las violaciones procesales no tengan influencia al momento de dictarse la misma, de tal manera que en el particular caso de una persona en cuyo perjuicio se cometieron, aun así obtenga sentencia favorable, resultando innecesario el promover el amparo contra cada una de esas violaciones; situación inversa que sucedería en el caso de que fuera contraria a sus intereses, pues entonces el amparo sería promovido contra la sentencia definitiva, en la que se actualizaría el agravio que se originó en el procedimiento. Consecuentemente, aunque se reclame la inconstitucionalidad de los preceptos legales que afirme la quejosa fueron aplicados durante el desarrollo del procedimiento mercantil, debe concluirse que para la interposición del juicio de amparo se seguirán las reglas establecidas para las violaciones procesales, por lo que resulta correcto que se promueva hasta la sentencia definitiva, pues aunque el primer acto de aplicación de la ley reclamada lo constituya el auto admisorio de la demanda, éste por sí mismo no le depara perjuicio, sino hasta cuando la sentencia resulte contraria a los intereses de la quejosa.

Amparo directo en revisión 3575/86.- El Parador de Manolo, S.A. 26 de abril de 1987.- Unanimidad de 18 votos.- Ponente: Ernesto Díaz Infante.

Séptima Época: Vols. 217-228, Primera Parte, Pág. ... (182)

VII.2. Opinión del sustentante sobre quiénes deben figurar como autoridades responsables en el amparo contra leyes.

El juicio de amparo se ha instituido para reclamar los actos de la autoridad que, violen las garantías individuales en agravio de los gobernados; en consecuencia, como en todo procedimiento, también en el de garantías, resulta indispensable llamar a juicio a aquél sujeto de quien se exige un comportamiento determinado.

En el caso del juicio constitucional, debe citarse a la autoridad a quien se impute el acto reclamado, para que, mediante su informe justificado, haga la defensa que estime pertinente.

El maestro Hector Fix Zamudio, al abordar el problema de los medios de impugnación en el amparo contra leyes, los divide en: acción de inconstitucionalidad (amparo indirecto) y en recurso de inconstitucionalidad (amparo directo), expresándose de la siguiente manera:

En efecto, si examinamos cuidadosamente el estado actual de la legislación y la jurisprudencia, observamos que existen dos medios de controvertir la constitucionalidad de las leyes. El primero es el que podemos llamar "acción de inconstitucionalidad" y se ejercita en amparo indirecto, y el otro, que se plantea en amparo directo ante la Suprema Corte de Justicia (183) o

(183) En la época en que fue editada la obra del maestro Fix Zamudio (1964), la Corte tenía competencia para conocer del amparo directo. En la actualidad sólo puede hacerlo ejercitando la facultad de atracción contenida en la fracción III, de los artículos 24, 25, 26 y 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, no implica desde el punto de vista estrictamente procesal, el ejercicio de una acción, sino la interposición de un recurso.

A través de la acción de constitucionalidad, se ataca directamente la ley, en un verdadero proceso en el cual figuran como contrapartes del quejoso nada menos que 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 los Secretarios de Estado que la refrendaron y ordenaron su publicación. (184)

Por el contrario, el amparo directo, que desde el punto de vista procesal constituye un recurso, ya que no enjuicia directamente a la ley, sino que revisa la legalidad y constitucionalidad de una resolución judicial, debe hacerse valer ante la Suprema Corte de Justicia en única instancia, o ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente (artículos 107, fracciones V y VI de la Constitución Federal y 158 y 158 bis de la Ley de Amparo). (185)

En este que podemos llamar "recurso de inconstitucionalidad", la contraparte del afectado no está constituida por las autoridades que intervinieron en el procedimiento formativo de la Ley, sino el juez común que en concepto del quejoso, aplicó una disposición anticonstitucional. No se va a enjuiciar al legislador, sino que se va a revisar la sentencia del Juez, el cual, no obstante la obligación que le impone el artículo 133 de la Ley Suprema, ha aplicado un precepto contrario a la Ley Fundamental. Se trata, pues, de un control de constitucionalidad de las leyes, por vía de excepción. Y finalmente, corresponde en estos casos a las Salas y no al Tribunal Pleno, como atinadamente lo han resuelto recientemente las Salas Civil y del Trabajo, al avocarse al conocimiento de esta clase de negocios. (186)

Cuando el acto reclamado está constituido por una ley, ¿ha de llamarse al procedimiento de amparo, a la

(184) El Juicio de Amparo. Pág. 177.

(185) Ibídem, Pág. 178.

(186) Op. Cit. Pág. 179.

autoridad o autoridades que sean autores de ella, o solamente a quienes la aplican? ¿O a ambas?

¿A quién debe estimarse como autor de la ley? ¿Al poder legislativo en unión del ejecutivo, sea local o federal, en sus respectivos ámbitos de competencia?; ¿solamente el poder legislativo es al autor de la ley?; ¿debe llamarse también al Secretario de Estado que refrenda?; ¿ha de citarse a todo aquél Secretario de Estado, a cuyo ramo compete la ley?

La Ley de Amparo presenta distintos tratamientos, según sea que se trate de amparo indirecto o directo, para emitir el juzgamiento de una ley a través del juicio de garantías, e incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha variado sus criterios al respecto.

La importancia que representa para el juicio de garantías el señalamiento adecuado de las autoridades responsables en el amparo contra leyes, es evidente, pues de ello depende el que se entre al estudio de la cuestión constitucional planteada, o en su caso, que se decrete el sobreseimiento.

El artículo 11 de la Ley de Amparo indica que son autoridades responsables tanto la que promulga, como la que publica, separándolas de aquellas que dictan, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Luego entonces, en términos generales, puede decirse que en el amparo contra leyes, deben señalarse como autoridades responsables, tanto a la autoridad que promulga como a la que hace la publicación; y con ello surge una interrogante: ¿ al Congreso, con qué calidad deberá llamársele, como autoridad que dicta, o como ordenadora ? ¿ O no es necesario llamarle al juicio constitucional ?

Por otra parte, cuando el artículo 116 de la Ley de Amparo señala los requisitos que debe contener la demanda de amparo indirecto, y específicamente al reglamentar en la fracción III, a las autoridades responsables cuando se trate de amparo contra leyes, alude únicamente a las encargadas de su promulgación, no así a las que publican, y no se refiere en modo alguno al Congreso que la expide:

*Art. 116. La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:
...*

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;

Por último, si se trata del juicio directo de garantías, el artículo 166, fracción IV, segundo párrafo, de la misma Ley de Amparo, señala que no es necesario señalar como acto reclamado la ley, el reglamento o el tratado, y por ende, no es menester tampoco designar a las autoridades responsables respectivas, pues en este caso, únicamente se

expresarán los conceptos de violación consignándose los razonamientos por los que el quejoso estima inconstitucional la aplicación dada en la sentencia, laudo o resolución que puso fin al juicio. El precepto en cita es del siguiente tenor literal:

*Art. 166. La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:
...*

IV. ... Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia.

Como se ve de lo expuesto, la misma Ley de Amparo no sigue un criterio congruente en este tema, y por ello surgen en la práctica criterios diversos tanto entre litigantes, como entre los tribunales federales; e igual sucede en el ámbito académico, pues los catedráticos y los estudiosos del amparo, sostienen encontradas posiciones en este aspecto.

Atendiendo pues, al contenido de los artículos 11 y 116, fracción III, de la Ley de Amparo, considero que en todos los casos de amparo indirecto en que se ataque la constitucionalidad de una ley, sea como autoaplicativa o con motivo de su primer acto de aplicación, en términos del numeral 114, fracción I, de la propia Legislación aludida,

deberán señalarse como responsables al Congreso que la expidió pues tiene la calidad de autoridad "que dictó" la ley reclamada, al Ejecutivo por ser a quien compete su promulgación y, al Secretario de Gobernación, como encargado de la publicación de la ley.

Asimismo, deberá señalarse a los Secretarios o Jefes de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, pues de conformidad con el artículo 92 de la Constitución Federal, se establece lo siguiente:

Art. 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes 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 obedecidas.

Lo anterior quiere decir, que, si el decreto promulgatorio no se encuentra firmado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, no debe ser obedecido, pues en caso contrario, debe admitirse que una de las etapas del proceso legislativo se violó, y por ende, la ley reclamada tendría de suyo el vicio inconstitucional de origen.

No es óbice para llegar a la conclusión apuntada, la circunstancia de considerar como consumados irreparablemente los actos de expedición, promulgación, refrendo y publicación de la ley, pues si bien es cierto que el amparo que al efecto llegue a concederse no podrá tener

por objeto el ordenar la repetición de esos actos, también es cierto que el proceso legislativo constituye una unidad, y como tal debe analizarse a la luz de la constitucionalidad de los preceptos reclamados.

A este respecto resulta aplicable el siguiente criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia:

LEYES, AMPARO CONTRA. EL ACTO RECLAMADO
 ESTA INTEGRADO POR TODAS LAS ETAPAS DEL PROCESO
 LEGISLATIVO. Se aplica equivocadamente la causa de
 improcedencia relativa a que se consumaron
 irreparablemente los actos consistentes en la
 expedición, promulgación y refrendo de la Ley del
 Impuesto Sobre Utilidades Excedentes, tratándose de
 amparos contra leyes, pues se debe entender que el
 acto reclamado está integrado por todas las etapas
 del proceso legislativo y por los actos de
 aplicación, cuando no se trata de leyes
 autoaplicativas, de tal manera que este Tribunal
 Pleno, al dictar la resolución correspondiente,
 debe considerar los actos que integran el proceso
 legislativo y los actos de su aplicación, cuando no
 se reclamaron por vicios propios, como una unidad y
 no separar los actos del proceso legislativo cuando
 deben estudiarse íntegramente como un proceso.
 (187)

Séptima Época, Primera Parte: Vol. 28,
 Pág. 37. A.R. 3079/51. Sofia Ancona de Ceballos y
 Coags. y Fernando Solís Duarte (Acums). Unanimidad
 de 16 votos.

Considero que en tratándose del juicio directo de garantías, se da una situación similar al indirecto en que se reclama la constitucionalidad de una ley a través de su primer acto de aplicación, y nada impediría técnicamente que se permitiera al Congreso y al Ejecutivo hacer la defensa constitucional de la ley reclamada, pues de acuerdo a los

términos en que se encuentra actualmente el artículo 166, fracción IV, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 del Pacto Federal, se tiene lo siguiente:

Art. 166. La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán: ..

IV.- ...

Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente de los conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia;

Esto quiere decir que, en la ejecutoria que dicte el Tribunal Colegiado de Circuito, sí se hará el estudio sobre la constitucionalidad de la ley, el tratado o el reglamento aplicado en la sentencia, laudo o resolución que puso fin al juicio, sólo que tal calificación de realizará en la parte considerativa de la ejecutoria, no así en los resolutivos.

En este orden de ideas, no se concibe lógicamente que de calificarse como inconstitucional la ley en los considerandos, y por ende, con base en ellos se conceda el amparo, no se incluya un resolutivo que así lo diga, como lo exige el artículo 77, fracción III, de la Ley de Amparo:

Art. 77. Las sentencias que se dicten en los juicios de amparo DEBEN contener: ...

III. Los puntos resolutivos con que deben terminar, concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que se sobresea, conceda o niegue el amparo.

Un problema interesante que debe destacarse al tratar el amparo directo contra leyes, es el relativo a la competencia para conocer del recurso de revisión, esto es, si debe conocer el Pleno o las Salas de la Suprema Corte por materia.

Anteriormente tal competencia radicaba en las Salas por materia, e incluso los conflictos competenciales que se llegaron a plantear, se resolvieron jurisprudencialmente en este sentido, como se desprende del siguiente criterio:

LEYES, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS. CASOS EN QUE DEBEN CONOCER LAS SALAS Y NO EL PLENO. Cuando no es la ley la señalada como acto reclamado, sino la sentencia de segunda instancia y ésta se impugna por indebida aplicación de una ley considerada contraria a la Constitución, afirmándose que el tribunal responsable incurrió en desacato del artículo 133 constitucional, entonces son las Salas de la Suprema Corte, en las materias de sus respectivas competencias las que deben decidir las cuestiones sometidas a su consideración. La competencia del Pleno se surte en caso de revisión, en el amparo indirecto en que se reclama la inconstitucionalidad de la ley y se enjuicia a sus autores como autoridades responsables.

Sexta Epoca, Cuarta Parte:

Vol. VIII, Pág. 148. A. D. 4885/56.- Daniel Castillo Roel.- Unanimidad de 4 votos.
Vol. XXXVI, Pág. 65. A. D. 5004/56.- Patricio Lara y Coag.- Unanimidad de 4 votos.
Vol. LX, Pág. 177. A. D. 6098/55.- Fernando Cázares y Cázares Jr. y otro.- 5 votos.
Vol. LXI, Pág. 160. A. D. 5179/60.- José Pérez Carretero y Coags. 5 votos.

Vol. LXXX, Pág. 55. A. D. 6259/62.-
Felipa Talamantes Vda. de García y Coags.-
Unanimidad de 4 votos.

Actualmente el problema competencial se resuelve en favor de las Salas de la Suprema Corte, en virtud del contenido de la fracción II, de los artículos 24, 25, 26 y 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Es de la esencia del juicio de amparo contra leyes, llamar como autoridades responsables, a todas aquellas que intervinieron en su formación, y no precisamente en respeto a la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 de la Ley Suprema, pues como autoridades carecen de garantías individuales, que fueron concebidas sólo para los particulares, sino porque un mínimo principio de justicia, exige que se les dé la oportunidad de hacer la defensa de la constitucionalidad de los actos que les fueron reclamados, o que, sin haberlo sido (como en el caso del amparo directo), se pronunciará sobre ellos el Poder Judicial de la Federación.

A mayor abundamiento, el artículo 87 de la Ley de Amparo, establece que en los amparos contra leyes, los titulares de los órganos de Estado encargados de la promulgación, son los únicos facultados para interponer el recurso de revisión, y si no se les llama a juicio, se les estará privando de ese derecho.

Por su parte, en una abierta y manifiesta oposición al artículo 92 de la Constitución General de la República, fué adicionado un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo tenor literal es el siguiente:·

"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."

Resulta evidente que el citado segundo párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pugna con el 92 constitucional, porque el Secretario de Gobernación, al refrendar todas las leyes, resulta inconstitucional por vicios propios respecto de todas las leyes que no correspondan al ramo de esa Secretaría, resultando por ende el refrendo del Secretario de Gobernación violatorio del artículo 16 constitucional por ausencia de "competencia constitucional" conforme al numeral 92 de la Ley Suprema, cuenta habida que su acto (refrendo) deviene consecuentemente en infundado e inmotivado a la luz del preinvocado artículo 16.

En apoyo a lo dicho en el sentido de que es un requisito indispensable para la validez de la promulgación de las leyes que se vienen relacionando, la firma (refrendo) del Secretario del Ramo, y no solamente el de Gobernación, resulta aplicable la siguiente tesis jurisprudencial:·

101. REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS. El refrendo del decreto promulgatorio de una ley por parte de los secretarios de estado cuyos ramos sean afectados por la misma, es indispensable para la validez de éste de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución Federal; pero esta tesis no debe ser llevada hasta el extremo de exigir el refrendo de un decreto por parte de un secretario de estado, cuando en el mismo se toque, solo de manera incidental o accesoria, alguna materia.

(Pág. 196, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, primera parte, Pleno)..

Por otra parte, los Secretarios del Ramo correspondiente, al abstenerse de firmar (refrendar) el decreto promulgatorio de las leyes que les competen, incurren en incumplimiento a un deber supremo que le es impuesto en el artículo 92 constitucional; y además con su conducta omisiva ultrajan a la Ley Suprema, pues que, antes de tomar posesión de su encargo protestaron conforme al diverso numeral 128 de la Carta Magna, "...guardar la constitución y las leyes que de ella emanen." (Sic).

No es óbice para justificar la conducta omisiva de los Secretarios del Ramo, la circunstancia de que exista una Ley Secundaria como lo es la Orgánica de la Administración Pública Federal, que los exime del deber de refrendar el acuerdo promulgatorio de las leyes que a su ramo competan, pues que, atento el contenido del artículo 133 constitucional, a pesar de tal disposición en contrario (Art. 13, segundo párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal), deben actuar conforme lo dispone el

artículo 92 constitucional, por tratarse de la LEY SUPREMA DE TODA LA UNION.

Como corolario de lo dicho, y en relación exclusivamente a la parte quejosa que llegare a promover un Juicio de Amparo alegando las violaciones apuntadas, al faltar a las leyes reclamadas el requisito de la firma del Secretario del Ramo (refrendo), debe decirse que no tienen el deber constitucional de obedecerlas, y correlativamente las autoridades responsables carecen del derecho a exigirles su cumplimiento.

En contraposición a lo expuesto, la actual jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estima innecesario el refrendo de los Secretarios del Ramo a los que compete la ley, y además, se pronunció por la constitucionalidad del segundo párrafo del mencionado artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

P3. REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS CORRESPONDE UNICAMENTE AL SECRETARIO DE GOBERNACION EL DE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNION.- En materia de REFRENDO de los decretos del Ejecutivo Federal, el Pleno de la Suprema Corte ha establecido las tesis jurisprudenciales ciento uno y ciento dos, visibles en las páginas ciento noventa y seis y ciento noventa y siete, primera parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación -mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y cinco- cuyo rubros son los siguientes: "REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADOS RESPECTIVOS" y "REFRENDO DE UNA LEY, CONSTITUCIONALIDAD DEL". Ahora bien, el análisis sistemático de los artículos 89, fracción I y 92 de

la Constitución General de la República, conduce a interrumpirlas invocadas tesis jurisprudenciales en mérito de las consideraciones que enseguida se exponen. El primero de los preceptos mencionados establece: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes": 1.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". A su vez, el artículo 92 dispone: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin ese requisito no serán obedecidos", De conformidad con el primero de los numerales reseñados el Presidente de la República tiene, entre otras facultades, la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, función ésta que lleva a cabo a través de la realización de uno de los actos que señala el artículo 92 constitucional, a saber, la emisión de un decreto mediante el cual ese alto funcionario ordena la publicación de la ley o decreto que le envía el Congreso de la Unión. Esto significa, entonces, que los decretos, mediante los cuales el titular del Poder Ejecutivo Federal disponen la publicación de las leyes o decretos de referencia constituyen actos de los comprendidos en el artículo 92 en cita, pues al utilizar este precepto la locución "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente ...", es incuestionable que su texto literal no deja lugar a dudas acerca de que también a dichos decretos promulgatorios, en cuanto actos del presidente, es aplicable el requisito de validez previsto por el citado artículo 92, a saber, que para ser obedecidos deben estar firmados o refrendados por el secretario de Estado a que el asunto o materia del decreto corresponda. Los razonamientos anteriores resultan todavía más claros mediante el análisis de lo que constituye la materia o contenido del decreto promulgatorio de una ley. En efecto, en la materia de dicho decreto se aprecian dos partes fundamentales: la primera se limita a establecer por parte del presidente de la República, que el Congreso de la Unión le ha dirigido una ley o decreto cuyo texto transcribe o reproduce y la segunda a ordenar su publicación para que la ley aprobada por el Congreso de la Unión pueda ser cumplida u observada. Por consiguiente, si la materia del decreto promulgatorio está constituida en rigor por la orden del presidente de la República para que se publique o dé a conocer la ley o decreto para su debida observancia, mas no por la materia de la ley

o decreto oportunamente aprobados por el Congreso de la Unión, es de concluirse que el decreto respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional de la firma del Secretario de Gobernación cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación toda vez que es el acto que emana de la voluntad del titular del Ejecutivo Federal y, por ende, el que debe ser refrendado, sin que deba exigirse, además, la firma del secretario o secretarios de Estado a quienes corresponda la materia de la ley o decreto que se promulgue o que publique, pues sería tanto como refrendar un acto que ya no proviene del titular o del órgano ejecutivo sino del órgano legislativo, lo cual, evidentemente, rebasa la disposición del artículo 92 constitucional, pues dicho precepto instituye el refrendo sólo para los actos del presidente de la República ahí detallados. Lo hasta aquí expuesto llega a concluir que es inexacto que el artículo 92 constitucional exija, como se sustenta en las jurisprudencias transcritas, que el decreto promulgatorio de una ley deba refrendarse por parte de los secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma ley, pues tal interpretación no tiene fundamento en el precepto constitucional en cita ni en otro alguno de la Ley Suprema. (188)

Amparo en revisión 2066/84.- Broadcasting Baja California y otras.- 29 de abril de 1986.- Unanimidad de 18 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez y el engrose estuvo a cargo del señor ministro Schmill Ordóñez.- Secretario: Rubén Pedrero Rodríguez.

Amparo en revisión 8150/84.- Televisión González Camarena, S.A. y Coags.- 14 de octubre de 1986.- Unanimidad de 17 votos. Ponente: Fernando Castellanos Tena.- Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Amparo en revisión 2656/86.- Eduardo Ordóñez Bremauntz y Coags. 26 de mayo de 1987.- Unanimidad de 20 votos. Ponente: Felipe López Contreras.- Secretario: Diego Isaac Segovia Arrazola.

Amparo en revisión 5069/86.- Luis Silverio Garza Salinas.- 22 de septiembre de 1987.- Mayoría de 15 votos. Ponente: Santiago Rodríguez Roldán.- Secretario: Roberto Terrazas Salgado.

Amparo en revisión 482/84.- Radiodifusora XERY de Arcelia, Guerrero y otro.- 23 de febrero de 1988.- Unanimidad de 19 votos. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón.- Secretario: Rosa María Temblador Vidrio.

P.4 REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES. EL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL NO VIOLA EL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL.- El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no es contrario al 92 de nuestra Carta Magna cuando señala que los decretos promulgatorios de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión sólo requieren el refrendo del secretario de Gobernación para su validez, pues la materia de dichos decretos está constituida únicamente por la orden del presidente de la República para que se publique o se dé a conocer la ley o el decreto del órgano legislativo Federal para su debida observancia, mas no por la materia misma de la ley o decreto oportunamente aprobado por el Congreso de la Unión; luego es de concluirse que el decreto respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional, mediante el cumplimiento del imperativo formal establecido en nuestra Ley Suprema, de la firma del secretario de Gobernación cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación, toda vez que es el acto que emana de la voluntad del titular del Ejecutivo Federal y, por ende, el que debe ser refrendado. Así pues, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no es incongruente con el 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (189)

Amparo en revisión 5087/86.- Luis Garza Garza.- 16 de febrero de 1988.- Unanimidad de 21 votos. Ponente: Ernesto Díaz Infante.- Secretario: Antonio García Guillén.

Amparo en revisión 7465/87.- Humberto Garza Garza.- 23 de febrero de 1988.- Unanimidad de 19 votos. Ponente: Ulises Schmill Ordóñez.- Secretario: Víctor Ernesto Maldonado Lara.

Amparo en revisión 4758/86.- Jorge L. Garza Herrera.- 22 de marzo de 1988.- Unanimidad de 19 votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.- Secretario: Roberto Caletti Treviño.

Amparo en revisión 5056/86.- Francisco Rojo Irañeta.- 22 de marzo de 1988.- Unanimidad de 19

votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutierrez.-
Secretario: Roberto Caletti Treviño.

Amparo en revisión 8018/86.- Federico Reyes
García.- 24 de marzo de 1988.- Unanimidad de 18
votos. Ponente: Francisco Pavón Vasconcelos.-
Secretario: José Luis Rodríguez Santillán.

VIII.- El Ministerio Público como autoridad
responsable en el juicio de amparo, cuando se niega a
ejercitar la acción penal. Planteamiento del problema.

Se dice que el Ministerio Público tiene el
ejercicio exclusivo y excluyente de la acción penal, es
decir, que tiene el monopolio de la pretensión punitiva
estatal.

Ello nos lleva a dos interrogantes:

Primera.- ¿ Una vez reunidos los requisitos
legales, tiene el Ministerio Público la obligación legal de
hacer la consignación ante los tribunales ?

Segunda.- ¿ Debido al monopolio de la acción penal,
el Ministerio Público tiene la calidad de "DUEÑO", y puede
hacer con ella lo que le plazca ?

Según la posición que se adopte, será si se acepta
que a través del Juicio de Amparo pueda combatirse el
inejercicio de la acción penal, o por el contrario, que este
medio de preservación y restauración constitucional sea
improcedente.

Así, en un sistema jurídico como lo es el nuestro, es decir, aquel régimen estatal en el que impera el Derecho como única vía idónea para hacer efectivas las facultades legales otorgadas por los diversos ordenamientos normativos, es menester ante todo, la preservación del orden constitucional y legal secundario, de toda posible violación por parte de cualquier autoridad, sea ésta institucional o de facto, a fin de mantener el equilibrio de las relaciones jurídicas existentes entre el Estado y sus órganos, y entre estos en representación de aquél y los gobernados.

Ahora bien, teniendo el Estado, como efectivamente la tiene, esa potestad de autolimitarse en su ejercicio con objeto de no lesionar la esfera jurídica de sus súbditos, no es posible admitir, que en un momento determinado y sin obedecer a reglas de derecho, pueda aquél, de una manera caprichosa y arbitraria, dejar de reconocer los derechos adquiridos por los gobernados, o los violare sin conceder al perjudicado la oportunidad de ser oído en su defensa; ya que admitir esto, sería tanto como aceptar la posibilidad de la negación absoluta del sistema jurídico normativo sin sanción alguna, lo cual, es un absurdo conforme al ordenamiento constitucional que nos rige.

Quedando encuadrada la parte dogmática de nuestra Constitución, dentro de la tesis estatista del otorgamiento o creación de las garantías individuales, e implicando dichos derechos subjetivos públicos, una relación jurídica de supra

a subordinación entre el gobernado como sujeto activo y el Estado y sus autoridades como sujeto pasivo, es pertinente señalar que de acuerdo a la índole de la obligación estatal, ésta puede ser negativa o positiva, según sea que se trate de "un no hacer" o "abstención", o de un "hacer" positivo y efectivo en favor de los súbditos del Estado.

Por otra parte, y existiendo para los gobernados diversos tipos de garantías individuales en cuanto a su contenido, como lo son: de libertad, de igualdad, de propiedad, y de seguridad jurídica, viene al caso encuadrar desde este momento nuestra atención, en la que por la importancia del tema que tratamos nos interesa más por ahora y que es la relativa a la seguridad jurídica del gobernado, fundada principalmente en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República.

Pues bien, examinando detenidamente la garantía de seguridad jurídica, observamos que la obligación estatal correlativa de ese derecho público subjetivo, consiste en un HACER , o sea, un actuar positivo determinado en favor del gobernado, que reside en efectuar todos aquellos actos encaminados directamente a cumplir u observar, las formalidades esenciales que regulan la conducta de la autoridad, para que ésta pueda válidamente afectar el "status jurídico" del súbdito estatal. Para que el estado cumpla con esa obligación, es menester se desenvuelva inmerso en la relación de supra a subordinación referida con anterioridad;

de tal suerte que es en dicha situación, cuando la persona moral estatal y sus autoridades despliegan frente al gobernado una auténtica actividad soberana o de gobierno. Esto es, actos autoritarios en el correcto sentido de la palabra, y que tienen como esenciales elementos: la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad.

Ahora bien, como en un sinnúmero de casos, la acción gubernamental afecta o puede afectar el radio de actividad de los derechos del gobernado, es menester para que pueda válidamente tal actuación afectar dicho campo jurídico, que esté legalmente fundada y debidamente motivada, a efecto de no sobrepasar el marco dentro del cual está en encuadrada la función pública y caer en la arbitrariedad. Ello sin perjuicio de que el afectado pueda en caso de inconformidad, ser oído en un procedimiento impugnatorio, ya administrativo, judicial o constitucional, dado el caso.

Esto, en el sistema legal nuestro, entraña una doble garantía en favor del gobernado, que se traduce en su seguridad jurídica, llevada a cabo por los derechos públicos subjetivos que se contienen en los artículos 14 y 16 del Pacto Federal, es decir, las garantías de audiencia y legalidad. En esta virtud, el Estado, previendo que al obrar por conducto de sus autoridades lesione ilícitamente el status jurídico de alguno de sus súbditos, concede a éstos la oportunidad de impugnar su actividad por medio de los

recursos, juicios o medios de defensa que para tal efecto establezca la ley respectiva.

Lo anterior, podría decirse, es una regla general y casi universal en nuestro sistema jurídico normativo, dado que, salvo contadas excepciones no se otorga la garantía de audiencia a la persona afectada por alguna resolución estatal. Dicha situación es factible y jurídicamente permisible, toda vez que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10. de la Carta Magna, "... 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". O sea, que fuera de los casos taxativamente señalados por la propia Carta Fundamental, no podrá bajo pretexto alguno, y por ninguna autoridad, negarse la garantía de audiencia a los gobernados.

Siendo el caso que nos ocupa, el planteamiento del problema jurídico que puede surgir con motivo del no ejercicio del poder-deber encargado a una autoridad estatal, como lo es el Ministerio Público, al no iniciar la pretensión punitiva del Estado, a través del ejercicio de la acción penal, es conveniente señalar que dicha actividad negativa origina una privación de derechos del gobernado sin la previa audiencia, y sin oportunidad para el afectado de impugnar tal inejercicio, aunado a la circunstancia de que existe una imposibilidad de carácter jurisprudencial que determina la improcedencia de la acción de amparo que se endereza contra

el Ministerio Público, al no ejercer la acción penal; sin que obste la circunstancia de que la referida abstención pueda ser a todas luces anticonstitucional.

Reza un aforismo jurídico que a casos de excepción sólo se aplicarán reglas de excepción; empero, en la especie, al declararse jurisprudencialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (190), que no se puede combatir mediante el juicio de garantías, las determinaciones del Ministerio Público, que versan exclusivamente en la actuación desplegada al ejercicio de la pretensión punitiva estatal, nuestro máximo Tribunal está verificando la aplicación de una regla de excepción, a un caso no comprendido dentro de la misma; dado que ni la Constitución ni la Ley de Amparo, disponen la improcedencia de mérito cuando el acto reclamado lo constituye el inejercicio de la acción penal.

Dicha jurisprudencia es del siguiente tenor literal:

ACUSADOR O DENUNCIANTE, CUANDO ES IMPROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR EL. Los particulares no pueden tener ingerencia en el ejercicio de la acción penal que el artículo 21 constitucional encomienda al Ministerio Público; y, por consiguiente, el querellante de un delito no puede combatir mediante el juicio de garantías, las determinaciones que versen exclusivamente en la actuación desplegada con aquel fin, puesto que esas providencias no afectan directamente sus derechos patrimoniales o personales, sino que tales determinaciones atañen al interés social.

(190) Tesis Jurisprudencial No. 49, visible en la páginas 124 y 125 del Apéndice al Tomo XCVII, del Semanario Judicial de la Federación. Corresponde a la jurisprudencia número 190, de la compilación 1917-1975. Primera Sala.

Tomo XLV.- Millán Andrés	Pág. 494
Abascal Adalberto	2565
Tomo XLVIII.- Eljure Miguel	2748
Tomo XLIX.- Penilla Ernesto y coag	1392
Tomo L.- Ayala de Castelazo Luz	239

En síntesis, ¿Puede el arbitrio judicial señalar excepciones más allá de las expresamente determinadas en la Ley de Amparo o la Constitución? Es decir, sería válido jurídicamente al Poder Judicial atribuirse gratuitamente facultades legislativas, y consignar nuevas causas de improcedencia de la acción de amparo, donde tácitamente están prohibidas. Evidentemente que esta es una situación bastante grave, de cuya resolución se desprenderán trascendentales consecuencias prácticas en beneficio o perjuicio de los derechos del gobernado.

VIII. 1.- Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el que considera procedente el juicio constitucional, contra actos del Ministerio Público al negarse a ejercitar la acción persecutoria.

Con el devenir de los años, este Supremo Cuerpo Colegiado ha sustentado opiniones en franca oposición una de la otra, respecto de la procedencia o improcedencia del juicio de garantías que se entabla contra el inejercicio de la acción persecutoria. Durante los primeros años de vigencia de la Constitución de 1917, y aún en el año de 1946, la Corte sostuvo la procedencia de este medio controlador cuando se enderezaba contra actos del Ministerio Público, en que

determinaba no ejercitar la acción penal. Posteriormente modificó su criterio, siendo el que actualmente prevalece en el sentido de considerar improcedente el juicio de amparo contra actos del Fiscal cuando se niega a ejercitar la acción penal.

En la ejecutoria pronunciada el 26 de octubre de 1929, en el Amparo Penal en Revisión promovido por González María M., la Primera Sala de la Corte sostuvo por mayoría de tres votos de los Ministros P. Machorro y Narváez, F. de la Fuente y F. Barba, contra los de los Ministros E. Osorno Aguilar y Carlos Salcedo, la procedencia del juicio de amparo contra la abstención del Fiscal a ejercer la acción penal.

A continuación transcribiré dicho precedente: (191)

AMPARO PENAL EN REVISION

JUZGADO PRIMERO DE DISTRITO EN TAMAULIPAS

QUEJOSA: González María M.

AUTORIDADES RESPONSABLES: El Agente del Ministerio Público, adscrito al Juzgado Primero de lo Penal en Tampico y el Procurador de Justicia de Tamaulipas.

GARANTIAS RECLAMADAS: Artículos 14 y 16 constitucionales.

ACTO RECLAMADO: El haberse negado las autoridades responsables, a ejercitar la acción penal.

(La Suprema Corte revoca el auto del inferior que desechó la demanda, ordenándole que la admita y tramite conforme a la ley).

SUMARIO

ACUSADOR O DENUNCIANTE. El amparo que promueve el acusador o denunciante, contra la determinación del Ministerio Público, de no ejercitar la acción penal, no está comprendido dentro de la jurisprudencia que la Suprema Corte ha establecido, sobre que el acusador o denunciante, en los juicios del orden penal, en que tuviere ese carácter, sólo puede intentar el amparo por inexacta aplicación de la ley, contra las resoluciones que se pronuncien en el incidente de responsabilidad civil y que afecten a sus intereses de parte civil; pues en el caso de falta de ejercicio de la acción penal, por parte del Ministerio Público, no puede decirse que exista juicio, de donde, a su vez, pueda derivarse el incidente de responsabilidad civil. Tampoco puede aducirse en este caso la improcedencia del amparo, fundándose en la jurisprudencia de la Corte, que establece que el Ministerio Público no es autoridad cuando actúa como parte en los juicios del orden penal, y, por tanto contra sus actos, en tales casos, no procede el juicio de garantías; pues como bien claro lo establece esta jurisprudencia solamente se refiere al caso en que el Ministerio Público actúe como parte dentro de un proceso ya instaurado, pero no en el momento que determina si ejercita la acción penal o no, PUES EN ESTE MOMENTO DEBE REPUTARSE COMO AUTORIDAD".

México, Distrito Federal. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acuerdo del día veintiséis de octubre de mil novecientos diecinueve.

Visto en revisión, los autos del juicio de amparo, que por violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, promovió ante el Juzgado Primero de Distrito en el estado de Tamaulipas, con residencia en el Puerto de Tampico, el licenciado Blas C. Mar, como apoderado de la señorita María M. González, contra actos del ciudadano Agente del Ministerio Público, adscrito al Juzgado Primero de lo Penal en aquel Puerto y del Procurador de Justicia en el mencionado estado de Tamaulipas; y,

R E S U L T A N D O :

Expresó el apoderado de la quejosa, en su escrito relativo, que su mandante presentó con fecha once de abril del año en curso, un escrito ante el Agente del Ministerio Público adscrito a

los juzgados Primero y Segundo de lo Penal en el Puerto de Tampico, acusando al médico cirujano Ramón Romero Ojeda, de los delitos de atentados al pudor y violación frustrada de que la había hecho víctima el citado médico, a cuyo efecto y como principio de prueba, acompañó unos certificados médicos y unas recetas; que el Agente del Ministerio Público expresado, practicó algunas diligencias de prueba que había solicitado la acusadora, para el previo esclarecimiento de los hechos denunciados, pero dejando de practicar otras, entre las que se encontraban los careos de testigos y la pericial que habían sido pedidas por la misma parte interesada, por considerarlas necesarias para el expresado objeto, no habiendo cumplido dicha autoridad responsable, a este respecto, con lo mandado por el artículo tercero de la Ley de Organización del Ministerio Público del Estado de Tamaulipas, así como por no haber llenado el requisito de acompañarse de los testigos a que se refería dicho artículo, para que dieran fe en la práctica de las diligencias; que el mismo funcionario, sin haber efectuado las diligencias de prueba necesarias que estaban indicadas para la comprobación de los hechos delictuosos mencionados, y las que habían sido pedidas por la parte acusadora, con fecha treinta de abril del año próximo pasado, dictó resolución previa, declarando que no ejercitaba la acción penal en contra del acusado doctor Ramón Romero Ojeda, habiendo hecho constar en el último resultando de la propia resolución, que no se habían practicado algunas pruebas, que habían sido solicitadas por la quejosa, por no estimarlas necesarias; que no conforme la acusadora con dicha resolución, pidió que el expediente fuera revisado por el Procurador General de Justicia en el mencionado estado de Tamaulipas, y revocada dicha resolución; pero que este funcionario había confirmado la resolución del Agente del Ministerio Público. Señaló como actos reclamados la resolución del treinta de abril del corriente año, que había dictado la primera de las autoridades responsables, en la averiguación número 45-9 iniciada en contra del médico cirujano Ramón Romero Ojeda, por los delitos de atentados contra el pudor y violación frustrada, de que lo acusó la quejosa, y en la que declara que no ejercitaba la acción penal en contra del citado médico, dejando de practicar algunas diligencias de prueba que habían sido solicitadas; y respecto de la segunda autoridad, en que había confirmado dicha resolución, mandando archivar el expediente. El Juez de Distrito, por auto de treinta y uno de julio del año en curso sin suspender el acto

reclamado, desechó la demanda de amparo por improcedente, fundándose en los artículos 25, 71 y 149 de la Ley de Amparo, y la jurisprudencia de la Corte, que aparece a fojas 1457 del Tomo XIX del Semanario Judicial de la Federación (acusador o denunciante), jurisprudencia que había establecido que en los juicios del orden penal en que tuviera ese carácter, solo podía intentar el amparo por inexacta aplicación de la ley, contra las resoluciones que se pronuncian en el incidente de responsabilidad civil y que afectara a sus intereses de parte civil; y que, como de la relación que se hacía en la demanda se desprende que las resoluciones reclamadas no habían sido pronunciadas en "Incidente de Responsabilidad Civil" alguno, ni mucho menos que ellas afectaran los intereses de parte civil que, como acusadora o denunciante pudiera llegar a tener la quejosa señorita María M. González, resultaba notoria e indudable la improcedencia del amparo intentado. Inconforme con esta resolución la parte quejosa, interpuso revisión, expresando agravios; y el Ministerio Público, en esta segunda instancia, solicitó se confirmara la resolución recurrida, tanto por el fundamento aducido por el juez sentenciador, como porque las autoridades señaladas como responsables, no tenían el carácter de tales autoridades en los procesos en que intervinieron sino simplemente el de partes; y,

C O N S I D E R A N D O :

La Sala estima que debe revocarse el auto de improcedencia que se revisa, y se dé entrada a la demanda de amparo de que se trata porque no tiene aplicación al caso la jurisprudencia invocada por el inferior, como fundamento para desechar la propia demanda, por improcedente, supuesto que ella se contrae al acusador o denunciante en los juicios del orden penal; y con motivo de las resoluciones que se dicten en el incidente de responsabilidad civil, que afecten sus intereses de parte civil; y en el presente caso, no existe juicio penal alguno del que pudiera derivarse el incidente de responsabilidad civil, ya que los actos reclamados consisten precisamente en las resoluciones de las autoridades designadas como responsables, que decretaron que no había lugar a ejercitar la acción penal con motivo de los hechos delictuosos denunciados por la agraviada; sin que pueda admitirse el argumento que adujo el Agente del Ministerio Público en segunda instancia, consistente en que la improcedencia del amparo de referencia resulta también de que las autoridades

responsables no tienen tal carácter en los procesos en que intervienen, sino el de partes, porque, como se expresó ya, no existe proceso alguno en que pudiera estudiarse si intervinieron con uno u otro de los caracteres expresados.

Por lo expuesto se resuelve:

PRIMERO: Es de revocarse y se revoca el auto de fecha treinta y uno de julio del año en curso, por el que el ciudadano Juez Primero de Distrito en el estado de Tamaulipas, con residencia en el Puerto de Tampico, desechó la demanda de amparo formulada por el licenciado Blas C. Mar, como apoderado de la señorita María M. González, contra actos de los ciudadanos Procurador de Justicia en el mismo estado de Tamaulipas y del Agente del Ministerio Público adscrito al Juzgado Primero de Primera Instancia de lo Penal en aquel Puerto; los cuales actos quedan expresados en la parte expositiva de este fallo.

SEGUNDO: Prevéngase al inferior que admita la mencionada demanda de amparo y que la tramite con arreglo a la ley.

TERCERO: Notifíquese; publíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al juzgado de su procedencia y, en su oportunidad archívese el toca.

Así por mayoría de tres votos, contra los de los Ministros Osorno Aguilar y Salcedo, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, firmando los ciudadanos Presidente y Ministros que la integran, con el Secretario que da fe. P. Machorro y Narváez. F. de la Fuente. Carlos Salcedo. F. Barba. E. Osorno A. E. Manrique, Secretario.

Por otra parte, la Primera Sala de la Corte, el 1° de octubre de 1946, sostuvo idéntica opinión en el Amparo Penal en Revisión 6280/46, promovido por Eugenio Gaudry.

(192)

AMPARO PENAL

REVISION DEL AUTO QUE DESECHO LA DEMANDA

NUM. 6280 de 1946, Secc. 2a.

JUZGADO SEGUNDO DE DISTRITO EN MATERIA PENAL

EN EL DISTRITO FEDERAL

QUEJOSO: Gaudry Eugenio.

AUTORIDADES RESPONSABLES: El Procurador General de la Nación.

ACTOS RECLAMADOS: La abstención del ejercicio de la acción persecutoria, en las diligencias practicadas en averiguación de hechos delictuosos, denunciados por el quejoso, y la orden de que se archive el expediente respectivo.

Aplicación de los artículos 103 fr. I, y 107 fracciones I y IX de la Constitución, y 1º fr. I, 83 fr. IV, 90 y demás relativos de la Ley de Amparo.

(La Suprema Corte revoca el auto recurrido y ordena se admita la demanda de amparo)

SUMARIO

MINISTERIO PUBLICO. AMPARO CONTRA SUS ACTOS. El Ministerio Público en sus funciones de investigación como miembro de la Policía Judicial, obra como autoridad y por consiguiente, sus actos u omisiones, cuando no pueden combatirse por medio de recursos ordinarios, como ocurre tratándose de la abstención del ejercicio de la acción penal deben ser objeto del juicio constitucional. (193)

México, Distrito Federal, acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del día 1º de octubre de 1946.

Visto, en revisión, el auto de once de julio del corriente año, dictado por el Juez Segundo de Distrito, en Materia Penal, en el Distrito Federal, mediante el cual desechó por improcedente la demanda de amparo promovida por Eugenio Gaudry, contra actos del Procurador General de la Nación, los cuales hace consistir en la abstención del ejercicio de la acción persecutoria en las diligencias practicadas en averiguación de

hechos delictuosos denunciados por el quejoso, así como la orden de que se archive el expediente respectivo. Dichos autos los estima violatorios de las garantías que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales. Inconforme el quejoso contra el auto desechatorio de la demanda de amparo, interpuso revisión, recurso que fue admitido por la Presidencia de esta Suprema Corte, y turnado el asunto al Ministerio Público Federal para pedimento, éste ha sido formulado en el sentido de que se confirme el auto recurrido; y,

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO: El recurrente, substancialmente, sostiene en los agravios que hace valer, que la resolución que desechó su demanda de amparo le perjudica porque el argumento aducido de que el ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al Ministerio Público no es correcto, pues el amparo debe prosperar a efecto de que dicha institución no infrinja las leyes y omita una averiguación que le pruebe plenamente la existencia de un delito para ejercitar la acción respectiva, y es hasta agotar la averiguación cuando se sabe, con pruebas irrefutables, si es de ejercitarse o no la acción correspondiente; y por último, que al no substanciarle su demanda, se le causan agravios porque no se le da oportunidad de rendir en la audiencia constitucional respectiva, las pruebas conducentes.

SEGUNDO: Esta Sala de acuerdo con el criterio que recientemente ha venido sustentando en diversas ejecutorias, estima que el Ministerio Público en sus funciones de investigación como miembro de la Policía Judicial, obra como autoridad y por consiguiente, sus actos u omisiones, cuando no pueden combatirse por recursos ordinarios, como ocurre en la especie, deben ser objeto del juicio constitucional. En esa virtud debe revocarse la resolución que se revisa para el efecto de que el Juez A-Quo, dé entrada a la demanda de que se trata y estudie el fondo de la cuestión, resolviendo, en su oportunidad lo que estime procedente, atentas las probanzas que aporten las partes.

Por lo expuesto y con fundamento en los preceptos legales invocados, especialmente en los artículos 103 fracción I, y 107 fracciones I y IX de la Constitución General de la República y 1° fracción I, 83 fracción IV, 90 y demás relativos de la Ley Reglamentaria del Amparo se resuelve:

PRIMERO: Se revoca el auto dictado el once de julio del corriente año, por el Juez Segundo de Distrito, en Materia Penal, en el Distrito Federal, que desechó por improcedente la demanda de amparo promovida por Eugenio Gaudry, contra actos del Procurador General de la Nación; en consecuencia:

SEGUNDO: Vuelvan los autos al juzgado de su origen a efecto de que sea admitida a trámite la demanda de referencia.

TERCERO: Notifíquese al Ministerio Público y por conducto del Juez de Distrito respectivo, a las demás partes que ante él intervinieron en el asunto, a cuyo efecto se librará despacho con inserción de lo conducente, que debidamente diligenciado, devolverá a esta Suprema Corte de Justicia; expídase el correspondiente testimonio y, con los autos del amparo, remítase al inferior, publíquese y, en su oportunidad, archívese el toca.

Así por mayoría de tres votos de los ciudadanos Ministros de la Fuente, Olea y Leyva y Ortiz Tirado, contra el emitido por el Ministro Rebolledo, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ausente el Ministro Angeles. Firman el Presidente y Ministros que integran la Sala, con el Secretario que autoriza. José M. Ortiz Tirado. Teófilo Olea y Leyva. Fernando de la Fuente. José Rebolledo. I. Soto Gordo, Secretario.

VIII. 2. Criterio de la Corte en el que considera improcedente el Juicio de Amparo, contra actos del Ministerio Público en que decreta el inejercicio de la acción penal.

En el apartado anterior dejé transcritos algunos de los criterios que sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que estimó procedente el Juicio de Garantías contra el acto del Ministerio Público en que determinó abstenerse de ejercitar la acción penal; pues

bien, a continuación citaré ahora el criterio actual que es en sentido contrario:

MINISTERIO PUBLICO. Cuando ejercita la acción penal en un proceso, tiene el carácter de parte y no de autoridad, y, por lo mismo, contra sus actos, en tales casos, es improcedente el juicio de garantías, y por la misma razón, cuando se niega a ejercer la acción penal. Las facultades del Ministerio Público no son discrecionales, puesto que debe obrar de modo justificado y no arbitrario, y el sistema legal que garantice a la sociedad el recto ejercicio de las funciones de esa institución, puede consistir en la organización de la misma, y en los medios de exigirle la responsabilidad consiguiente, y si los vacíos de la legislación lo impiden, esto no es motivo para que se viole lo mandado por el artículo 21 constitucional". (194)

MINISTERIO PUBLICO. AMPARO CONTRA SUS ACTOS. El Ministerio Público actúa como autoridad en la fase llamada de la averiguación previa, por lo que en ese lapso puede violar garantías individuales y procede el juicio de amparo en su contra; pero concluida la averiguación y ejercitada la acción penal, el primer acto de tal ejercicio, que es la consignación, y todos los demás que realice, y que terminan con las conclusiones acusatorias, ya no son actos de autoridad, sino actos de parte dentro de un proceso y no dan lugar al amparo. (195)

ACCION PENAL. El artículo 21 de la Constitución, al confiar la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal al Ministerio Público, lo hizo sin trabas y sin distinguos de ninguna especie; así, si el Agente del Ministerio Público se desiste de la acción penal, violando la Ley Orgánica respectiva, esto será motivo para que se le siga el correspondiente juicio de responsabilidad, más no para anular su pedimento, ni menos para que los tribunales se arroguen atribuciones que son exclusivas del Ministerio Público y manden continuar el procedimiento, a pesar del pedimento de no acusación, pues esto equivale al ejercicio de la

(194) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Compilación 1917-1965, Primera Sala. Jurisprudencia No. 190, pág. 376.

(195) Op. Cit. Pág. 27.

acción penal y a perseguir un delito, violando abiertamente el artículo 21 constitucional. (196)

ACCION PENAL, EJERCICIO DE LA. El ejercicio de acción penal compete exclusivamente al Ministerio Público y no a los particulares, de donde se deduce que dicha acción no está ni puede estar comprendida en el patrimonio de éstos, ni constituye un derecho privado de los mismos; de manera que la abstención del ejercicio de esa acción, por el Ministerio Público, aun en el supuesto de que sea indebida, no viola ni puede violar garantía individual alguna". (197)

VIII. 3.- Inexistencia de dispositivo legal o constitucional, que señale la improcedencia del Juicio de Amparo contra el inejercicio de la acción penal. (Improcedencia jurisprudencial).

Evidentemente que nos topamos con un profundo y muy serio problema: La Suprema Corte de Justicia de la Nación actuando contra todo derecho, salta una barrera constitucional jurídicamente infranqueable al atribuirse cualidades legislativas, y gratuitamente crear causales de improcedencia que no se encuentran previstas ni en la Carta Magna, ni en la Ley Reglamentaria del Juicio de Garantías. (198)

Esta autoridad judicial puede válidamente interpretar un precepto constitucional, una disposición de la ley de amparo, más aún, cualquier ordenamiento normativo; pero de ninguna manera está en la posibilidad jurídica de

(196) Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXVI, pág. 1038. Rubín Antonio.

(197) Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXIV, pág. 2593. Cía Mexicana de Garantías, S.A.

(198) Martínez Garza, Valdemar. El inejercicio de la Acción Penal y su impugnabilidad a través del Juicio de Amparo. Tesis Profesional. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de Nuevo León. 1974. Págs. 65 a 70.

hacer leyes, crear artículos en los códigos; en fin, no es órgano legislativo como para participar de sus cualidades y establecer nuevas causas o motivos de improcedencia del juicio de amparo, como indebidamente lo ha hecho.

El clímax de este problema lo constituye el actual criterio de la Corte en el sentido de decretar la improcedencia del juicio de amparo que se endereza contra el inejercicio de la acción penal. Citaremos al efecto algunas tesis jurisprudenciales en tal sentido.

ACUSADOR O DENUNCIANTE, CUANDO ES IMPROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR EL. Los particulares no pueden tener ingerencia en el ejercicio de la acción penal que el artículo 21 constitucional encomienda al Ministerio Público; y, por consiguiente, el querellante de un delito no puede combatir mediante el juicio de garantías, las determinaciones que versen exclusivamente en la actuación desplegada con aquel fin, puesto que esas providencias no afectan directamente sus derechos patrimoniales o personales, sino que tales determinaciones atañen al interés social. (199).

MINISTERIO PUBLICO. Cuando ejercita la acción penal en un proceso, tiene el carácter de parte, y no de autoridad, y por lo mismo contra sus actos, en tales casos, es improcedencia el juicio de garantías, y por la misma razón, cuando se niega a ejercer la acción penal..." (200).

En relación con la primera jurisprudencia citada consideramos erróneo el criterio sostenido por nuestro máximo Tribunal, ya que siguiendo, por parecernos correctas, las ideas de Carnelutti, diremos que:

(199) Semanario Judicial de la Federación. Apéndice al Tomo XCVII. Jurisprudencia No. 49, Págs. 124 y 125.

(200) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1965. Jurisprudencia No. 190, Pág. 376.

El dañado es la parte sustancial pasiva del delito: cualquiera que sufre un daño; entendiéndose por tal, la lesión de un interés. El daño se extiende en torno al delito como un cerco: ninguna imagen es a este respecto más eficaz que la de la piedra que al caer sobre la superficie del agua tranquila, dibuja en ella, al propagarse las pequeñas ondas, una serie de círculos concéntricos cada vez más amplios y cada vez menos claros hasta hacerse imperceptibles. La verificación de esta idea puede hacerse con mucha eficacia, sobre una hipótesis de lesión personal grave, que ocasione inhabilitación permanente y absoluta para el trabajo. Sería una equivocación creer que el perjudicado sea solamente aquél cuyo cuerpo ha padecido la lesión; cualquiera comprende que el daño se extiende a sus parientes, a aquellos que se benefician con su trabajo o de sus ganancias, a sus amigos y así sucesivamente a la sociedad entera. Si cuando se trata de un trabajador ordinario la sociedad entera aparece tan LEVEMENTE DAÑADA que la onda en este caso, a simple vista no se percibe ya; cuando en su lugar se ponga un hombre de ciencia o un artista de altísima fama, puede resultar perceptible no sólo el daño de la nación, sino hasta el de la humanidad. De delito a delito varía la intensidad del daño social; hay delitos en los cuales el daño social es en dosis mínima y hasta imponderable". (201)

Hemos visto con Carnelutti, que el dañado, o sea, la persona que resiente en su perjuicio la comisión de un delito, puede sufrir daños y perjuicios económicos algunas veces, morales en ocasiones, y en otras tantas, dichos daños son irreparables en modo alguno, como lo es el caso de la pérdida de un brazo, un ojo, e inclusive, la vida misma. No se puede negar que si esta persona dañada, como la llama el maestro italiano, resulta afectada en sus derechos patrimoniales o personales, por la actuación del agente comisor del delito; también lo resultará por el Ministerio

Público que solapa tal actitud ilícita, al no ejercitar la acción penal en contra del presunto responsable. Y no es válido el criterio de la Corte en el sentido de que las determinaciones del Fiscal tendentes a ejercer la acción penal, atañen solamente al interés social, ya que el Estado tiene frente a todos sus súbditos la OBLIGACION PUBLICA de perseguir los delitos, y de manera particular existe el mismo deber frente a las víctimas del injusto. En otras palabras, la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, pero de ninguna manera como una facultad discrecional o potestativa, pues no tiene la calidad de "DUEÑO" de la acción penal.

Lo anterior quiere decir que, que si por imperativo constitucional (arts. 21 y 102) el Estado tiene el deber de ejercitar la acción penal y castigar a los responsables, existe correlativamente el Derecho Subjetivo Público de los particulares para exigirle que actúe en acatamiento de la Carta Magna; lo que quiere decir, que lato sensu, las determinaciones del Fiscal tendentes a ejercitar la acción penal, atañen al interés social; pero stricto sensu y de manera inmediata y directa, repercute tal actividad en la esfera jurídica del gobernado o gobernados que resienten y sufren la comisión del hecho delictivo.

Por lo que respecta a la segunda tesis jurisprudencial citada, estimamos que si bien es cierto que el Ministerio Público tiene el carácter de parte cuando

ejerce la acción penal en el proceso, no es menos cierto que cuando se niega a ejercitarla, actúa como autoridad, y no como parte como equivocadamente lo sostiene actualmente la Corte; ya que para que el Fiscal adquiriera este segundo carácter es menester que exista el proceso penal correspondiente, que nace en el momento de la consignación, lo que no sucede en la especie, dado que precisamente el Ministerio Público con su determinación está dando lugar a la no iniciación del mismo.

Es decir, que esta Magistratura tiene dos funciones perfectamente delimitadas: primero, cuando actúa en la investigación de los hechos delictuosos que le son denunciados, y entonces evidentemente tiene el carácter de autoridad; y por la misma razón actúa como tal cuando se niega a ejercitar la acción persecutoria; y segundo, cuando practica el ejercicio de la pretensión punitiva, tiene la calidad de parte en el enjuiciamiento (202).

En síntesis, tratándose del juicio de garantías, fuera de la hipótesis señaladas taxativamente por la Suprema Corte Federal o por la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107, no se puede derivar de motu proprio por ninguna autoridad judicial federal, la improcedencia de la acción constitucional.

(202) El Ministerio Público, tiene el carácter de autoridad en el proceso penal, cuando ejecuta la orden de aprehensión a través de la policía judicial, que se encuentra bajo su mando inmediato.

Ahora bien, examinando detenidamente cual es la razón de lo expresado anteriormente, llegaremos a la conclusión de que siendo como efectivamente lo es, el Amparo, una institución que sirve para remediar cualquier violación a las garantías individuales, por parte de la autoridad en perjuicio de los súbditos del Estado; no es posible sostener, sin ir en contra de las finalidades del amparo, que la autoridad judicial federal pueda desprender según su particular criterio la improcedencia del juicio de garantías. Y ni aún sería dable que dicha improcedencia la pudiera derivar por su jerarquía la Suprema Corte, dado que a la postre se haría nugatorio el juicio constitucional en gran cantidad de casos, como el que ahora nos ocupa.

VIII. 4.- Criterio del sustentante. El Juicio de Amparo como único medio de restauración constitucional, para impedir el inejercicio ilícito de la acción penal.

Estimo, contrariamente a lo actualmente sostenido por la Corte, que el juicio de amparo es perfectamente procedente cuando se endereza contra el inejercicio indebido e ilícito de la acción persecutoria (203).

Los que no están de acuerdo con la procedencia del juicio de garantías contra el inejercicio de la acción penal, aducen los siguientes argumentos:

10. Que de acuerdo a la Constitución compete de manera exclusiva al Ministerio Público perseguir los delitos, y que si se le obliga por medio del amparo a actuar, se viola la Carta Fundamental, puesto que se hace intervenir en dicha persecución a las autoridades judiciales;

20. Que el Ministerio Público no reviste el carácter de autoridad, cuando de termina el no ejercicio de la acción penal;

30. Que permitir el amparo contra el Ministerio Público, es dejar en manos de los particulares la persecución de los delitos;

40. Que el afectado por un delito que el Ministerio Público no quiso perseguir, no resiente violación alguna en sus derechos; que lo que se viola es el interés social. Y que además puede exigir al responsable el pago de daños y perjuicios ante los tribunales del orden civil; y,

50. Que al obligar al Ministerio Público a la persecución de un delito, existe una invasión de competencias, por parte de la autoridad judicial en la administrativa.

1.- El primer argumento es del todo falso. En efecto, al obligar al Ministerio Público a ejercitar la acción penal, no con ello la autoridad judicial se convierte en órgano persecutor, puesto que solamente se instiga al

Fiscal a que cumpla con una "función-obligación" que le es propia, y que constitucionalmente le está encomendada por los artículos 21 y 102 constitucionales; pues conforme a estos dispositivos INCUMBE al Ministerio Público la PERSECUCION ante los tribunales de los delitos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los delincuentes, y hacer que los juicios se sigan con toda regularidad; finalidades éstas que de no observarse repercuten en necesaria violación de la Suprema Carta Federal, cuyo único medio de preservación lo constituye el juicio de garantías, ya que de acuerdo con el régimen de derechos organizado por nuestra Constitución Política, cabe afirmar que la actuación del Fiscal, cuando es autoridad, es susceptible de control constitucional, pues no existe acto alguno de esta institución, que pueda evitar el tamiz de la constitucionalidad o inconstitucionalidad. Y además, no queda en manos de la autoridad judicial la persecución de los delitos, pues en ningún momento ésta se separa de sus atribuciones para substituirse al Ministerio Público.

2.- Por cuanto atañe a la segunda argumentación consistente en que cuando el Fiscal determina no ejercitar la acción penal, no es autoridad, y por lo mismo el amparo es improcedente en tales casos; es preciso señalar que dicho criterio lo sustenta la Corte en la tesis jurisprudencial No. 190, visible en la página 376, del Semanario Judicial de la

Federación, Compilación 1917-1965, que en su parte conducente reza:

MINISTERIO PUBLICO. *Cuando ejercita la acción penal en un proceso, tiene el carácter de parte y no de autoridad, y, por lo mismo, contra sus actos, en tales casos, es improcedente el juicio de garantías Y POR LA MISMA RAZON cuando se niega a ejercer la acción penal..."*

Es del todo insostenible tal aseveración de nuestro Máximo Colegio Judicial, ya que no existe "la misma razón" a que se refiere la jurisprudencia transcrita, para derivar la improcedencia de mérito, cual lo sería la existencia de un juicio del orden penal, para que el Fiscal tuviera el carácter de "parte" dentro del mismo. Precisamente cuando el Ministerio Público determina no ejercer la acción persecutoria, lo hace fuera de todo proceso jurisdiccional y con plena autonomía, unilateralidad e imperatividad; es decir, tal abstención es un acto de autoridad para los efectos del amparo.

Si con su negativa a ejercitar la pretensión punitiva del Estado, da lugar a la no existencia del proceso, (requisito sine qua non para que el Ministerio Público pierda su carácter de autoridad), tal circunstancia viene a demostrar que no se dan los supuestos necesarios para la actuación de "parte" en relación con el Fiscal, y por ende no existe la "misma razón" como falazmente lo pretende hacer creer la Suprema Corte en la jurisprudencia que se viene relacionando.

Muy por el contrario, estimo que en el momento en que el Ministerio Público determina si ejercita o no, la acción penal, se le debe reputar como autoridad, pues para ello no solicita la aprobación del juez; y por tanto, procede el juicio de amparo, contra la abstención ilegítima a ejercer la acción persecutoria.

3.- En relación con el tercer argumento, relativo a que se deja en manos de particulares la persecución de los delitos si se permite el amparo contra el Fiscal, considero resulta increíble dicha teoría, toda vez que por el hecho de impugnar una actuación indebida del Ministerio Público, a través del juicio constitucional, no implica que ese particular se convierta en persecutor de delitos; dado que en ningún momento se substituye a esta Magistratura independiente en sus funciones, sino que, contrariamente, se le exige mediante el amparo que cumpla con su "deber jurídico" consagrado en el Pacto Federal, sin que pueda en ningún momento la sentencia constitucional facultar al gobernado a desplegar la actividad propia de la Institución Persecutoria.

Si se aceptara el criterio que mediante estas consideraciones se impugna, tendríamos que concluir que cuando se combaten actos "negativos" de las autoridades judiciales y administrativas, está en manos de los particulares el ejercitar las atribuciones propias de tales autoridades, lo que desde luego es absurdo.

4.- Sobre la cuarta argumentación, considero, no tiene apoyo alguno y no resiste la crítica de un profundo y serio análisis, como me propongo demostrar a continuación.

Así es, si por imperativo constitucional contenido en el artículo 21, es un "poder-deber" del Ministerio Público la persecución de los delitos; he de decir que está consagrado en favor de todo gobernado que resulte ser víctima de la comisión de un delito, el derecho subjetivo público (garantía individual) de "exigir" al Estado que cumpla con su "obligación pública" de perseguir tal acto delictivo a través del órgano encargado para tal efecto, y posteriormente castigarlo, cuando así proceda, mediante la autoridad judicial.

En efecto, siendo el sujeto activo de las garantías individuales todo gobernado, y sujeto pasivo el Estado y sus autoridades; existe entre ambos una relación jurídica que se traduce para el particular en una "potestad" de exigir al Estado el comportamiento positivo o negativo que determine la respectiva garantía individual; y para el Estado y sus autoridades se concretiza en la "obligación" de verificar la actuación demandada por el súbdito estatal; es decir, aparejado al Derecho Subjetivo Público de los Particulares, existe correlativamente para la persona moral oficial, la obligación pública de respeto a las facultades concedidas a los gobernados por el Estado en ejercicio de su soberanía.

Entendido lo anterior y dado que el artículo 21 constitucional está incluido en el capítulo de las Garantías Individuales, ha de aceptarse que la persecución y castigo de los delitos es un "deber" del Estado frente a todos los ciudadanos, y de manera particular, ANTE LAS VICTIMAS DEL INJUSTO; por lo que, en esa virtud, el súbdito estatal afectado, como miembro integrante de la colectividad denominada "sociedad", tiene el Derecho Público Subjetivo de exigir al Estado mismo que persiga y castigue al sujeto transgresor del orden penal vigente, y éste último (Estado) tiene la obligación, pública también, de perseguir y castigar a todo delincuente.

El Ministerio Público, como órgano eminentemente técnico, debe obrar de modo justificado y no arbitrario; por ello al no ejercer la acción penal de manera indebida e ilícita, viola la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 de la Carta Magna, puesto que el sujeto pasivo del delito, sin ser oído y vencido en el juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, está siendo privado de sus derechos por el Fiscal, en la fase de averiguación previa.

Asimismo, se conculca la garantía de legalidad que debe revestir todo acto de autoridad, y que se consagra en el numeral 16 del Supremo Ordenamiento, dado que, todo acto autoritario debe estar legalmente fundado y debidamente

motivado, para que pueda válidamente producir consecuencias jurídicas en el ámbito de los gobernados; y al no estarlo la negativa del Ministerio Público a ejercitar la acción punitiva, viola el dispositivo constitucional precitado. En consecuencia, la ilegal abstención del Ministerio Público a practicar la pretensión punitiva, viola las garantías individuales contenidas en los artículos 14, 16 y 21 de la Ley Fundamental.

Por lo que respecta a que la víctima tiene ante los tribunales civiles la oportunidad de reclamar los daños y perjuicios que le fueron causados por el ilícito, considero, no se debe caer en el error de admitir semejante aserto, pues con criterio tan absurdo, cabe concluir que no es necesaria la legislación penal, si con la Ley Civil se obtiene la reparación que por daños y perjuicios se han causado mediante la comisión de un delito.

5.- Por último, se dice que al obligar al Fiscal a la persecución de los delitos mediante el amparo, se daría origen a una invasión competencial entre el Poder Judicial ante el Ejecutivo. Estimo que este criterio carece de seriedad, y más bien parece una frase demagógica de sentido alarmista.

En efecto, si se adoptara esta argumentación insostenible e inverosímil, se llegaría al absurdo de tener que negar la procedencia del juicio constitucional contra

todos los actos de carácter administrativo y legislativo por las mismas supuestas razones de invasión competencial; y respecto de los actos judiciales, sólo procedería nuestro medio de control sobre los de jurisdicción federal.

Esto, naturalmente es del todo incierto, pues que, de serlo, forzosamente tendríamos que concluir que en toda concesión del amparo existe una invasión, por parte de la autoridad judicial en la esfera competencial de la autoridad responsable, al obligarle a respetar, en favor del quejoso, la garantía individual violada.

Ignacio Burgoa (204), señala con magistral claridad lo anterior cuando expresa:

¿Qué acaso cuando la Suprema Corte ampara a un individuo contra alguna ley, desempeña una función legislativa e invade el ámbito competencial del Poder Legislativo que la expidió? ¿Y cuando protege a una persona contra actos judiciales o administrativos por violación, a la garantía de audiencia, para el efecto de que se oiga al agraviado reponiendo el procedimiento respectivo, ejercita dicho alto tribunal facultades que incumben a las autoridades respetables? ¿Se convierte en tales casos la Corte en un juez del orden común, en el Jurado de Revisión, o en el Tribunal Fiscal de la Federación, vervigracia?

Evidentemente que en tales situaciones no existe la invasión competencial pretendida, por lo que tampoco existe, de admitirse la procedencia del amparo contra los actos del Ministerio Público consistentes en el no ejercicio de la acción penal.

Por todas las consideraciones anteriores, estimo, que cuando el Fiscal se abstenga indebida e ilícitamente de practicar la pretensión punitiva en contra del autor de un hecho delictuoso, no obstante que éste y la presunta responsabilidad de aquél sean evidentes, no hay razón jurídica alguna para que el acto negativo, consistente en la abstención del Ministerio Público de ejercer la acción penal, no pueda ser impugnabile a través del juicio de amparo enderezado por el ofendido que resintió en su perjuicio la comisión del delito, TODA VEZ QUE PRECISAMENTE ES EL JUICIO DE AMPARO EL UNICO Y AUTENTICO MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, PARA IMPEDIR EL INEJERCICIO INDEBIDO E ILICITO DE LA ACCION PENAL; y de no ser así "... conforme a la jurisprudencia actual se abre la puerta para que los Procuradores de Justicia, se erijan en dueños y señores de las vidas e intereses de los miembros de la sociedad, al dejar impunes los delitos que se cometan contra éstos..." (205).

Sólo para terminar, propongo que para terminar con los actuales criterios de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, se efectúe una reforma penal integral en la que se incluya una modificación a la Ley de Amparo, así como a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y al Código Federal de Procedimientos Penales, en la que se adicione un nuevo precepto que establezca de manera expresa

(205) Burgoa, Ignacio. Op. Cit Pág. 482.

la procedencia del Juicio de Amparo en contra del inejercicio de la acción penal.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO TERCERO

PRIMERA.- La autoridad responsable puede ser contemplada al menos en tres planos diversos: en su identificación como autora del acto reclamado en el amparo, que le atribuye el quejoso, independientemente de que tal acto sea realmente cierto o violatorio de garantías, pues al inicio del juicio de amparo no se sabe si verdaderamente existe el acto o la violación alegada por el quejoso; es

decir, en este primer plano "autoridad responsable" sólo sirve para llamar al procedimiento constitucional a una de las partes.

En un segundo aspecto, la autoridad responsable, ya juzgado su acto reclamado por el tribunal encargado de ello, aparece con un matiz diferente, pues en este momento, pronunciada la sentencia que concede el amparo, se aprecia el juzgamiento del acto reclamado a la luz de la ley suprema que debió respetar: la Constitución, y por ende, adquiere su real calidad de "responsable". ¿Más responsable de que?: Pues precisamente de la violación de garantías individuales en agravio del quejoso.

Por último, como autora del acto reclamado (primer plano) y como culpable de la violación de garantías (segundo plano), tiene una tercera responsabilidad, que a su vez puede subdividirse en dos: una de índole privada , y otra de orden público.

Así, desde el punto de vista privado, tenemos que la autoridad ha de responder de sus actos ante el quejoso, siendo éste último quien podrá exigirle la responsabilidad civil que en su caso hubiese incurrido.

Y en lo que atañe a la responsabilidad de carácter público, se clasifica en dos: la primera, de manera inmediata le es impuesta por la sentencia de amparo al obligarla a restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía o

garantías individuales violadas, volviendo las cosas al estado físico y/o jurídico que se encontraban antes de la violación, cuando el acto que le fue combatido sea de carácter positivo; empero, cuando el acto fuese negativo (lato sensu), la obligación consistirá en que la autoridad actúe en el sentido de cumplir el contenido de la garantía individual, respecto del cual se había abstenido.

La segunda responsabilidad de orden público, consiste en que si la violación de garantías constituye delito, será sancionada penalmente en el procedimiento que al efecto se le instaure, en la inteligencia de que para esto último, no es menester que sea concedida la protección federal al quejoso, dado que pudiera suceder que se decrete el sobreseimiento, y sin embargo, la responsabilidad penal de la autoridad responsable no desaparece, como tampoco lo sería la responsabilidad civil.

En efecto, de conformidad con el contenido del artículo 75 de la Ley de Amparo, al decretarse el sobreseimiento, ello "no prejuzga sobre la responsabilidad en que haya incurrido la autoridad responsable al ordenar o ejecutar el acto reclamado".

SEGUNDA.- La autoridad responsable dentro del juicio de amparo, y particularmente en su situación frente al quejoso sí tiene la calidad de parte demandada, y por ende, es su contraparte natural, de quien exige un comportamiento

activo, negativo, o simplemente abstensivo, según sea la naturaleza de la violación constitucional alegada.

Primeramente, no debemos pasar por alto que la autoridad responsable interviene en un "juicio", y por definición ésta acepción envuelve la idea de pleito, litigio, controversia, disputa, debate, altercado, contienda, etc., y eso sólo puede darse entre personas que tienen puntos de vista opuestos el uno del otro, y que ha originado un interconflicto.

Así las cosas, tenemos que el quejoso exige de la autoridad responsable lo siguiente:

a).- Que le restituya en el pleno goce de la garantía individual violada;

b).- Que restablezca las cosas al estado que se encontraban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo;

c).- Que se obligue a la responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía violada y a cumplirla en sus términos, cuando el acto sea de carácter negativo.

TERCERA.- Estimo que existe una sutil diferencia entre el sujeto pasivo de la acción de amparo y el sujeto pasivo del juicio constitucional: Mientras que la acción se dirige, como derecho subjetivo público, en contra del estado como órgano de preservación y restauración constitucional

(Arts. 8° y 17 de la Constitución General de la República); el juicio se dirige contra la autoridad, a quien el quejoso le imputa el acto reclamado, y que por ende, le atribuye la calidad de responsable (Art. 11 de la Ley de Amparo).

Así las cosas, el sujeto obligado en la acción de amparo será el Juez de Distrito, el Tribunal Colegiado, la Suprema Corte de Justicia, o los tribunales que actúen en el caso de jurisdicción concurrente (Art. 107, fracción XII de la Constitución Federal), es decir, es el sujeto pasivo imparcial de la relación jurídica procesal; en tanto que el sujeto pasivo del juicio de amparo lo es la autoridad responsable, de quien se exige por el quejoso la restitución en el pleno goce de la garantía o garantías individuales violadas, así como el restablecimiento de las cosas al estado en que se encontraban antes de la contravención, o en su caso, obligarla a respetar la garantía y cumplir lo que ella determina. Esto último, es lo que constituye el objeto de la sentencia que concede el amparo, atento el contenido del artículo 80 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 del Pacto Federal.

Si la jurisdicción supone el poder de imperio para "decir el derecho" en cada caso concreto sometido al conocimiento del juzgador, es lógico admitir, que al derecho de acción de amparo, se opone la obligación de jurisdicción por parte del órgano de preservación y restauración del orden

constitucional, y no el deber de la autoridad responsable a respetar las garantías individuales del quejoso.

Siempre que el quejoso promueve el juicio de garantías y lo lleva hasta su conclusión en sentencia, puede decirse que logró el objeto genérico del juicio de constitucional, o sea, obtuvo el pronunciamiento del Estado sobre las controversias que se susciten en el caso de las fracciones I, II y III del artículo 1º de la Ley de Amparo, aun suponiendo el sobreseimiento, pues el ejercicio del derecho de acción no supone el derecho a un fallo favorable; y, cuando la sentencia que se dicte en dicho procedimiento, sea amparatoria, se habrá logrado el objeto específico por el que se instauró el juicio.

CUARTA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce el arbitraje, como medio para solucionar los conflictos entre particulares, o entre éstos y el estado, pero restringido a la materia laboral, a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Federales de Conciliación y Arbitraje, según se desprende del contenido de los artículos 107, fracción V, inciso d), y 123, apartado A), fracciones XVIII, XIX, XX, XXI y XXVII, inciso b);, y en el apartado B), del propio artículo 123, la fracción XII, de la Constitución Federal. Fuera de ellas, en ninguna otra parte se mencionan las palabras "árbitro" o "arbitraje".

En tales condiciones, aparte de los casos de materia laboral a que se hizo referencia, constitucionalmente no está reconocido el arbitraje como medio para la solución de los conflictos entre particulares, o entre éstos y el estado. Y en este orden de ideas, estimo que tanto el arbitraje civil como el comercial, resultan anticonstitucionales.

QUINTA.- Atendiendo al tipo de relaciones que se forman a virtud del arbitraje privado, estas son de eminente coordinación, pues los sujetos que intervienen se encuentran en un plano de igualdad, inclusive el árbitro, quien de suyo no despliega una actividad de imperio o soberanía; luego entonces, las relaciones son de derecho privado y de particular a particular, y por ende, no combatibles en el juicio de amparo.

Los laudos emitidos por los árbitros privados, sea que hubiesen intervenido particulares al dictarlos, o autoridades en cumplimiento a un compromiso privado, no pueden ser reclamables a través del juicio de garantías, pues sus actos, propiamente no son de una autoridad en el ejercicio de la función pública, sino atendiendo a intereses privados.

Dicho de otra manera, no obstante que la ley pueda considerar a los árbitros con facultades para resolver determinados conflictos entre los particulares, ello no le

resta la naturaleza "privada" a esta función, y por ende, cualesquiera resolución que dicten, incluso el laudo, carecen de los elementos de imperatividad y coercitividad, característicos del acto emanado de la soberanía.

Resulta innegable que de acuerdo al artículo 17 constitucional, es al Estado a quien compete la función pública de impartir justicia, pues como garantía individual, confiere un derecho al gobernado frente al obligado directo que es el Estado y sus autoridades.

Así las cosas, no puede aceptarse que en tratándose de los laudos proferidos a virtud del compromiso arbitral, existan garantías individuales que pudieran ser violadas por el árbitro, y que sean reclamables en amparo, porque las relaciones se dan en un plano de coordinación, y no de supra a subordinación.

SEXTA.- Los árbitros privados, no reúnen los requisitos de competencia general objetiva y permanencia, sino la particular subjetiva, conferida por el compromiso privado de los particulares, y dejan de existir en el momento en que termina su comisión; por tanto, debe decirse que se trata de tribunales especiales que desde luego se comprende que son aquellos que no se establecen para la generalidad de negocios y personas, sino para la especialidad de unos y otras.

Dicho de otra manera, sea que se mire a los árbitros a la luz de los artículos 13 o 17 de la Constitución General de la República, resultan ser anticonstitucionales: conforme al primero, por tratarse de tribunales privados "por comisión", y conforme al segundo, porque no les compete la función pública de impartir justicia.

SEPTIMA.- Importa en grande manera el estudio de los organismos descentralizados, pues que, si bien es cierto que forman parte de la administración pública federal paraestatal, también lo es que ello no determina necesariamente que sean autoridades para efectos del juicio de amparo; pero desde luego tal cuestión no es posible resolverla de modo general, sino atendiendo a cada caso en particular.

Estimo que dadas las condiciones actuales en que se presenta la administración pública, resulta conveniente revisar el concepto tradicional de autoridad, para incluir en ella a los organismos descentralizados, dado que resulta necesario el establecimiento de instrumentos procesales rápidos, expeditos y eficientes para hacerles frente, y entre tales medios se encuentra el juicio de amparo, que de otro modo estará sujeto a la interpretación que para cada caso se haga por los órganos de preservación y restauración constitucional.

OCTAVA.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo descentralizado por servicio, tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo, pues como organismo fiscal autónomo, dispone de la facultad de fijar el monto de las aportaciones para el pago de las cuotas obrero-patronales, así como fijarlas en cantidad líquida, y cobrarlas (Art. 268); igualmente tiene el poder de ejecutar sus propias determinaciones a través del procedimiento económico-coactivo, y de resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación, que ante la oficina de cobros se interpongan (Art. 271); también está facultado para practicar visitas domiciliarias (Arts. 19, fracción V, y 240).

Como lo dije en la conclusión anterior, si bien es cierto que los organismos descentralizados forman parte de la administración pública federal paraestatal, también lo es que ello no determina necesariamente que sean autoridades para efectos del juicio de amparo, ya que tal cuestión no es posible resolverla de modo general, sino atendiendo a cada caso en particular.

Así, tenemos que no todos los actos en que el Instituto Mexicano del Seguro Social participa frente a los particulares, revisten la calidad de autoritarios, como por ejemplo, cuando se trata del pago de prestaciones derivadas de accidentes profesionales, pensiones de orfandad, viudez, Etc., y ello se debe a que en estos casos no tiene el

carácter de organismo fiscal autónomo, sino de simple deudor del pago de tales prestaciones, en donde no se encuentra en relación de supra a subordinación, sino en un plano de coordinación.

Dicho en otras palabras, el elemento que fundamentalmente nos dará la clave para identificar los actos autoritarios del Instituto Mexicano del Seguro Social, radica en el contenido de los artículos 267, 268, 271 y 274 de la Ley del Seguro Social, que se refieren al pago de cuotas, recargos y capitales constituidos, que fueren determinados y fijados en cantidad líquida, así como su cobro en el procedimiento administrativo de ejecución; y, la resolución de los recursos que en su caso, se interpongan ante dicho instituto. Esto quiere decir, que en lo que al Instituto Mexicano del Seguro Social, se refiere, puede distinguírsele como autoridad para efectos del amparo en dos estratos distintos:

Primero, como organismo fiscal autónomo (Arts. 267, 268 y 271 de la Ley del Seguro Social); y,

Segundo, como entidad encargada de conocer los medios de impugnación que empleen los sujetos afectados por decisiones del propio organismo (Art. 274).

NOVENA.- El juicio de amparo se ha instituido para reclamar los actos de la autoridad que, violen las garantías individuales en agravio de los gobernados; en consecuencia,

como en todo procedimiento, también en el de garantías, resulta indispensable llamar a juicio a aquél sujeto de quien se exige un comportamiento determinado.

En el caso del juicio constitucional, debe citarse a la autoridad a quien se impute el acto reclamado, para que, mediante su informe justificado, haga la defensa que estime pertinente.

La Ley de Amparo presenta distintos tratamientos, según sea que se trate de amparo indirecto o directo, para emitir el juzgamiento de una ley a través del juicio de garantías.

El artículo 11 de la Ley de Amparo indica que son autoridades responsables tanto la que promulga, como la que publica; luego entonces, en términos generales, puede decirse que en el amparo contra leyes, deben señalarse como autoridades responsables, tanto a la autoridad que promulga como a la que hace la publicación.

Por otra parte, cuando el artículo 116 de la Ley de Amparo señala los requisitos que debe contener la demanda de amparo indirecto, y específicamente al reglamentar en la fracción III, a las autoridades responsables cuando se trate de amparo contra leyes, alude únicamente a las encargadas de su promulgación, no así a las que publican, y no se refiere en modo alguno al Congreso que la expide.

Por último, si se trata del juicio directo de garantías, el artículo 166, fracción IV, segundo párrafo, de la misma Ley de Amparo, señala que no es necesario señalar como acto reclamado la ley, el reglamento o el tratado, y por ende, no es menester tampoco designar a las autoridades responsables respectivas, pues en este caso, únicamente se expresarán los conceptos de violación consignándose los razonamientos por los que el quejoso estima inconstitucional la aplicación dada en la sentencia, laudo o resolución que puso fin al juicio.

DECIMA.- Atendiendo pues, al contenido de los artículos 11 y 116, fracción III, de la Ley de Amparo, considero que en todos los casos de amparo indirecto en que se ataque la constitucionalidad de una ley, sea como autoaplicativa o con motivo de su primer acto de aplicación, en términos del numeral 114, fracción I, de la propia Legislación aludida, deberán señalarse como responsables al Congreso que la expidió pues tiene la calidad de autoridad "que dictó" la ley reclamada, al Ejecutivo por ser a quien compete su promulgación y, al Secretario de Gobernación, como encargado de la publicación de la ley. Asimismo, deberá señalarse a los Secretarios o Jefes de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, por mandato del artículo 92 constitucional.

DECIMA SEGUNDA.- Considero que en tratándose del juicio directo de garantías, se da una situación similar al

indirecto en que se reclama la constitucionalidad de una ley a través de su primer acto de aplicación, y nada impediría técnicamente que se permitiera al Congreso y al Ejecutivo hacer la defensa constitucional de la ley reclamada, pues de acuerdo a los términos en que se encuentra actualmente el artículo 166, fracción IV, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 del Pacto Federal, en la ejecutoria que dicte el Tribunal Colegiado de Circuito, se hará el estudio sobre la constitucionalidad de la ley, el tratado o el reglamento aplicado en la sentencia, laudo o resolución que puso fin al juicio, sólo que tal calificación de realizará en la parte considerativa de la ejecutoria, no así en los resolutivos.

En este orden de ideas, no se concibe lógicamente que de calificarse como inconstitucional la ley en los considerandos, y por ende, con base en ellos se conceda el amparo, no se incluya un resolutivo que así lo diga, como lo exige el artículo 77, fracción III, de la Ley de Amparo.

DECIMA TERCERA.- Es de la esencia del juicio de amparo contra leyes, llamar como autoridades responsables, a todas aquellas que intervinieron en su formación, y no precisamente en respeto a la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 de la Ley Suprema, pues como autoridades carecen de garantías individuales, que fueron concebidas sólo para los particulares, sino porque un mínimo principio de

justicia, exige que se les dé la oportunidad de hacer la defensa de la constitucionalidad de los actos que les fueron reclamados, o que, sin haberlo sido (como en el caso del amparo directo), se pronunciará sobre ellos el Poder Judicial de la Federación.

A mayor abundamiento, el artículo 87 de la Ley de Amparo, establece que en los amparos contra leyes, los titulares de los órganos de Estado encargados de la promulgación, son los únicos facultados para interponer el recurso de revisión, y si no se les llama a juicio, se les estará privando de ese derecho.

DECIMA CUARTA.- En una abierta y manifiesta oposición al artículo 92 de la Constitución General de la República, fué adicionado un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo tenor literal es el siguiente:

"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."

Resulta evidente que el citado segundo párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pugna con el 92 constitucional, porque el Secretario de Gobernación, al refrendar todas las leyes, resulta inconstitucional por vicios propios respecto de todas las leyes que no correspondan al ramo de esa Secretaría,

resultando por ende el refrendo del Secretario de Gobernación violatorio del artículo 16 constitucional por ausencia de "competencia constitucional" conforme al numeral 92 de la Ley Suprema, cuenta habida que su acto (refrendo) deviene consecuentemente en infundado e inmotivado a la luz del preinvocado artículo 16.

DECIMA QUINTA.- Con el devenir de los años, la Suprema Corte de Justicia ha sustentado opiniones en franca oposición una de la otra, respecto de la procedencia o improcedencia del juicio de garantías que se entabla contra el inejercicio de la acción persecutoria. Durante los primeros años de vigencia de la Constitución de 1917, y aún en el año de 1946, la Corte sostuvo la procedencia de este medio controlador cuando se enderezaba contra actos del Ministerio Público, en que determinaba no ejercitar la acción penal. Posteriormente modificó su criterio, siendo el que actualmente prevalece en el sentido de considerar improcedente el juicio de amparo contra actos del Fiscal cuando se niega a ejercitar la acción penal.

Reza un aforismo jurídico que a casos de excepción sólo se aplicarán reglas de excepción; empero, al declararse jurisprudencialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (206), que no se puede combatir mediante el juicio de

(206) Tesis Jurisprudencial No. 49, visible en la páginas 124 y 125 del Apéndice al Tomo XCVII, del Semanario Judicial de la Federación. Corresponde a la jurisprudencia número 190, de la compilación 1917-1975. Primera Sala.

garantías, las determinaciones del Ministerio Público, que versan exclusivamente en la actuación desplegada al ejercicio de la pretensión punitiva estatal, nuestro máximo Tribunal está verificando la aplicación de una regla de excepción, a un caso no comprendido dentro de la misma; dado que ni la Constitución ni la Ley de Amparo, disponen la improcedencia de mérito cuando el acto reclamado lo constituye el inejercicio de la acción penal.

DECIMA SEXTA.- La persona que resiente en su perjuicio la comisión de un delito, puede sufrir daños y perjuicios económicos algunas veces, morales en ocasiones, y en otras tantas, dichos daños son irreparables en modo alguno, como lo es el caso de la pérdida de un brazo, un ojo, e inclusive, la vida misma. No se puede negar que si esta persona dañada, resulta afectada en sus derechos patrimoniales o personales, por la actuación del agente comisor del delito; también lo resultará por el Ministerio Público que solapa tal actitud ilícita, al no ejercitar la acción penal en contra del presunto responsable. Y no es válido el criterio de la Corte en el sentido de que las determinaciones del Fiscal tendentes a ejercer la acción penal, atañen solamente al interés social, ya que el Estado tiene frente a todos sus súbditos la OBLIGACION PUBLICA de perseguir los delitos, y de manera particular existe el mismo deber frente a las víctimas del injusto. En otras palabras, la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público,

pero de ninguna manera como una facultad discrecional o potestativa.

O sea, que si por imperativo constitucional (arts. 21 y 102) el Estado tiene el deber de ejercitar la acción penal y castigar a los responsables, existe correlativamente el Derecho Subjetivo Público de los particulares para exigirle que actúe en acatamiento de la Carta Magna; lo que quiere decir, que lato sensu, las determinaciones del Fiscal tendentes a ejercitar la acción penal, atañen al interés social; pero stricto sensu y de manera inmediata y directa, repercute tal actividad en la esfera jurídica del gobernado o gobernados que resienten y sufren la comisión del hecho delictivo.

Así es, si por imperativo constitucional contenido en el artículo 21, es un "poder-deber" del Ministerio Público la persecución de los delitos; he de decir que está consagrado en favor de todo gobernado que resulte ser víctima de la comisión de un delito, el derecho subjetivo público (garantía individual) de "exigir" al Estado que cumpla con su "obligación pública" de perseguir tal acto delictivo a través del órgano encargado para tal efecto, y posteriormente castigarlo, cuando así proceda, mediante la autoridad judicial.

En efecto, siendo el sujeto activo de las garantías individuales todo gobernado, y sujeto pasivo el Estado y sus

autoridades; existe entre ambos una relación jurídica que se traduce para el particular en una "potestad" de exigir al Estado el comportamiento positivo o negativo que determine la respectiva garantía individual; y para el Estado y sus autoridades se concretiza en la "obligación" de verificar la actuación demandada por el súbdito estatal; es decir, aparejado al Derecho Subjetivo Público de los Particulares, existe correlativamente para la persona moral oficial, la obligación pública de respeto a las facultades concedidas a los gobernados por el Estado en ejercicio de su soberanía.

Entendido lo anterior y dado que el artículo 21 constitucional está incluido en el capítulo de las Garantías Individuales, ha de aceptarse que la persecución y castigo de los delitos es un "deber" del Estado frente a todos los ciudadanos, y de manera particular, ANTE LAS VICTIMAS DEL INJUSTO; por lo que, en esa virtud, el súbdito estatal afectado, como miembro integrante de la colectividad denominada "sociedad", tiene el Derecho Público Subjetivo de exigir al Estado mismo que persiga y castigue al sujeto transgresor del orden penal vigente, y éste último (Estado) tiene la obligación, pública también, de perseguir y castigar a todo delincuente.

El Ministerio Público, como órgano eminentemente técnico, debe obrar de modo justificado y no arbitrario; por ello al no ejercer la acción penal de manera indebida e

ilícita, viola la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 de la Carta Magna, puesto que el sujeto pasivo del delito, sin ser oído y vencido en el juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, está siendo privado de sus derechos por el Fiscal, en la fase de averiguación previa.

Asimismo, se conculca la garantía de legalidad que debe revestir todo acto de autoridad, y que se consagra en el numeral 16 del Supremo Ordenamiento, dado que, todo acto autoritario debe estar legalmente fundado y debidamente motivado, para que pueda válidamente producir consecuencias jurídicas en el ámbito de los gobernados; y al no estarlo la negativa del Ministerio Público a ejercitar la acción punitiva, viola el dispositivo constitucional precitado. En consecuencia, la ilegal abstención del Ministerio Público a practicar la pretensión punitiva, viola las garantías individuales contenidas en los artículos 14, 16 y 21 de la Ley Fundamental.

00781

332 5a

CAPITULO CUARTO

**RESPONSABILIDADES DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES
EN EL JUICIO DE AMPARO.**

SUMARIO: I.- Responsabilidades de las autoridades responsables en el juicio de amparo. II.- Responsabilidad civil de las autoridades en el juicio de amparo. III.- Responsabilidad penal de las autoridades responsables en el juicio de amparo. III.1. Antecedentes legislativos sobre la responsabilidad penal de la autoridad responsable en el juicio de amparo. III.1.a). Responsabilidad penal de la autoridad responsable en la Ley de Amparo de 1861. III.1.b). Responsabilidad penal de la autoridad responsable en la Ley de Amparo de 1869. III.1.c). Responsabilidad penal de la autoridad responsable en la Ley de Amparo de 1882. III.1.d). Responsabilidad penal de la autoridad responsable en el Código de Procedimientos Federales de 1897. III.1.e). Responsabilidad penal de la autoridad responsable en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909. III.1.f). Responsabilidad penal de la autoridad responsable en la Ley de Amparo de 1919. III.2. Responsabilidad penal de la autoridad responsable en la legislación vigente. IV.- Responsabilidad penal constitucional de las autoridades responsables en el juicio de

V. 2

amparo. IV.1. Delitos constitucionales de repetición del acto reclamado y de incumplimiento a una ejecutoria de amparo. IV.2. Delitos constitucionales de negativa de suspensión del acto reclamado y, de admisión de fianzas ilusorias o insuficientes. V.- Responsabilidad penal legal de las autoridades responsables en el Juicio de Amparo. V.1. Delito de falsedad. V.2. Delito de revocación maliciosa del acto reclamado. V.3. Delito de desobediencia a un auto de suspensión. V.4. Delito de resistencia al cumplimiento de mandatos u órdenes en materia de amparo. V.5. Delito de violación de garantías.

I.- Responsabilidades de las autoridades responsables en el juicio de amparo.

La expedición o la ejecución del acto reclamado por parte de las autoridades responsables, puede dar lugar a diversas responsabilidades, a las que deben hacer frente de manera directa y personal las personas físicas que ocupen el cargo autoritario, como sucede en el supuesto de la responsabilidad penal; y en ocasiones, el Estado debe también juntamente con el servidor público, responder de los daños causados, aun y cuando de manera subsidiaria, como sucede en la hipótesis de responsabilidad civil que más adelante se analizará.

La responsabilidad civil o penal de las autoridades no está sujeta a que el quejoso obtenga sentencia favorable en el juicio constitucional, pues puede incluso decretarse el sobreseimiento, sin que ello implique exoneración de las autoridades responsables, como se desprende del contenido del artículo 75 de la Ley de Amparo que a la letra dice:

Art. 75. El sobreseimiento no prejuzga sobre la responsabilidad en que haya incurrido la autoridad responsable al ordenar o ejecutar el acto reclamado.

En este capítulo haré el estudio tanto de la responsabilidad civil, como de la responsabilidad penal en que pueden incurrir las autoridades responsables.

II.- Responsabilidad civil de las autoridades en el juicio de amparo.

Es generalizada la doctrina en el sentido de considerar al Estado como responsable de los daños que causen sus funcionarios (servidores públicos), sea que se vea como falta personal del funcionario, que al mismo tiempo es falta del Estado, o que se le vea a este último como actuando a través de sus servidores.

A continuación me permitiré transcribir la opinión de los hermanos Mazeaud, citados por Manuel Borja Soriano sobre este tópico:

Con relación con a la responsabilidad civil del Estado nos parece pertinente transcribir los siguientes conceptos de Mazeaud (H. y L.): "EL agente de la administración es el órgano de la persona moral pública. Ahora bien, toda persona moral debe responder de los actos de sus órganos porque son sus propios actos, como toda persona física responde de los movimientos de sus manos. Cuando el órgano obra en calidad de órgano es la persona moral la que obra. Cuando el agente de la administración obra en su calidad de agente, es la persona moral pública la que obra. La regla resulta de la concepción misma de la personalidad moral...; pero como el agente responde también de sus faltas personales se encuentra uno enfrente de una acumulación de responsabilidades, la del agente y

la de la administración, y esta acumulación se produce en ocasión de un mismo acto, el acto del agente, que es al mismo tiempo falta del agente y falta de la persona moral pública... Solamente que el cúmulo de responsabilidades no podría significar acumulación de reparaciones... Una vez que uno de los responsables ha reparado el daño... la víctima no puede ya exigir más" (op. cit., t. III, núms. 2008-4 y 2008-5). (207)

Como se ve de lo expuesto, los hermanos Mazeaud, aplicando al Estado las reglas generales sobre responsabilidad de las personas morales, consideran que si toda persona moral debe responder de los actos de sus órganos porque son sus propios actos, así el Estado, cuando el agente de la administración obra en su calidad de agente, es la persona moral pública la que obra, y por ende, debe responder civilmente por los daños causados.

Por su parte, el Dr. Ignacio Galindo Garfias, haciendo la separación de responsabilidades del servidor público: frente a la propia administración y la que tiene ante terceros, con motivo de sus actos en representación del Estado, procediendo por dolo o culpa, señala, siguiendo el criterio del artículo 1928 del Código Civil, la responsabilidad subsidiaria de éste último:

La responsabilidad de los servidores públicos (funcionarios y empleados públicos) es de dos especies: la que contraen frente al poder estatal por delitos y faltas cometidas que configuran una inadecuada prestación del servicio público que el poder estatal les ha encomendado. En este primer aspecto, la responsabilidad según la naturaleza de la violación cometida puede ser

(207) Henry y León Mazeaud, citados por Manuel Borja Soriano, en Teoría General de las Obligaciones. Tomo I. Sexta Edición. Porrúa. México, 1968. Pág. 413.

política, administrativa o penal, y está regida por la LRSP. Un segundo aspecto se presenta cuando en ejercicio de sus funciones y actuando como órgano del poder estatal, el servidor público causa daños a terceros. El daño es consecuencia del ejercicio de la representación orgánica, por lo que es la persona moral la que finalmente responde así sea en manera subsidiaria, frente a la víctima del daño.

Para que el servidor público comprometa su responsabilidad civil, se requiere que haya incurrido en culpa o dolo al ejercer sus funciones y que como consecuencia de ello, se haya producido el daño.

Es la víctima del daño, quien debe probar que el servidor público incurrió en dolo, negligencia, impericia, descuido, omisión o falta de previsión o de cuidado en el desempeño de su cargo y que de esa culpa se ha originado el daño cuya reparación se demanda.

La responsabilidad a que se refiere el artículo en comentario, deriva de una conducta culposa o dolosa del agente del poder público, causante directo del daño, de allí que sea él quien debe responder directamente de la reparación; pero puesto que ha actuado como representante del poder estatal, también debe responder subsidiariamente la persona moral del daño que ha causado el órgano.

Dados los términos claros del artículo en comentario, la acción de reparación debe ser ejercida a la vez contra el funcionario o empleado y contra la persona moral que responda subsidiariamente. (208)

El maestro brasileño José de Aguiar Dias, al referirse a la responsabilidad civil del Estado, señala que es la culpa del funcionario la que determina dicha responsabilidad, pues actúa en nombre del propio Estado, pero tal actividad ha sido "procediendo de modo contrario al derecho o faltando al deber prescripto por la ley", es decir,

(208) Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal, Comentado. Libro Cuarto, Primera Parte. De las Obligaciones Tomo IV. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Primera reimpresión. México, 1987. Ed. Miguel Angel Porrúa. Págs. 81 y 82.

por culpa del funcionario, y se expresa en los siguientes términos:

Se sostiene, todavía, que ante el Código Civil es en la culpa donde se basa la teoría de la responsabilidad del Estado, para lo cual se alude a su art. 15:

"Las personas jurídicas de derecho público son civilmente responsables por actos de sus representantes que en esa calidad causen daños a terceros, procediendo de modo contrario al derecho o faltando al deber prescripto por la ley, salvo el derecho represivo contra los causantes del daño."

Las expresiones "procediendo de modo contrario al derecho o faltando al deber prescripto por la ley", son tomadas como significativas de culpa del funcionario, y no hay como objetar esa interpretación. Por lo tanto, el funcionario acarrea la responsabilidad del Estado cuando obra culposamente. (209)

En la legislación mexicana también se contempla la responsabilidad del Estado, sólo que de manera subsidiaria, esto es, que únicamente podrá exigírsele a la persona moral pública, si el servidor público no tuviese bienes, o los tuviere de manera insuficiente para hacer frente a la responsabilidad civil derivada de su actuación, como se desprende del contenido del artículo 1928 del Código Civil que señala lo siguiente:

Art. 1928. El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones que le estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el

(209) Tratado de la Responsabilidad Civil. (Da Responsabilidade Civil), Tomo II. Traducción de los doctores Juan Agustín Moyano e Ignacio Moyano. Editorial José M. Cajica, Jr. Puebla, México, 1957. Pág. 192.

Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

He de criticar este dispositivo legal porque se quedó retrasado en cuanto a la terminología de derecho público, dado que en la actualidad no se emplea el término "funcionario", mismo que fue substituido por el de "servidor público" a nivel constitucional, según es de verse del contenido de los artículos 109, fracción II, 110, párrafo tercero, 111, octavo párrafo, 112, segundo párrafo y 114, párrafos primero y segundo de la Constitución General de la República (210).

Independientemente de ello, considero poco feliz la redacción cuando señala que el Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios "en el ejercicio de sus funciones que le estén encomendadas"; pues ello quiere decir que, si un servidor público excede el límite de las funciones encomendadas ¿no responde el Estado por los daños derivados de los hechos ilícitos cometidos?

Semejante conclusión sería inadmisibile, dado que, precisamente son los actos arbitrarios del estado, verificados a través de sus servidores públicos, los que afectan a los particulares, y pueden causarles daños, máxime que en los casos del juicio constitucional, fueron esas

(210) Sólo quedan en la Constitución Federal, dos preceptos que como resabio aún conservan la palabra "funcionario": los artículos 76, fracción II y 128, que seguramente por descuido se omitió reformar para adecuarlos a la terminología actual.

mismas consideraciones las que sirvieron de apoyo para conceder el amparo.

Tampoco estoy de acuerdo en que la responsabilidad del Estado se contemple de manera subsidiaria, pues como persona moral, debe tener la misma condición de igualdad que las demás reconocidas en el artículo 25 del Código Civil, so pena de considerarse anticonstitucional el artículo 1928 aludido, máxime si se toma en consideración que, de conformidad con el diverso 1918 del mismo ordenamiento, "las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones", y aquí no se hace distinción, de que tal responsabilidad es subsidiaria (211). Y por otra parte, como lo expresa el artículo 27 del propio ordenamiento, las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, y tales órganos actúan a través de las personas físicas que para ello han sido designadas.

Así las cosas, la responsabilidad de las personas morales, entre ellas el estado, queda plenamente identificada por la indebida actuación del funcionario o servidor público que ha sido designado o elegido popularmente (culpa "in eligiendo"), o por la falta o indebida supervisión de sus actos (culpa "in vigilando").

(211) La misma crítica hecha al artículo 1928, es aplicable al 1918, en el sentido de que independientemente de que si los daños causados por un representante legal de la persona moral (privada), fueron con motivo del ejercicio de sus funciones o no, ésta debe responder de tales daños, pues el representante actuó a nombre de la persona moral.

El 31 de diciembre de 1941, durante la administración del Presidente de la República Manuel Avila Camacho, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, en cuyo artículo 10 se estableció lo siguiente:

Art. 10. Todo crédito, cualquiera que sea su origen, con las únicas excepciones a que se refiere el artículo 2o., para el que en el futuro no exista asignación presupuestal, en el año de su constitución ni en el inmediatamente posterior, deberá reclamarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en el mes de enero del ejercicio siguiente. De lo contrario prescribirá.

Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

A pesar de que en la actualidad esta ley se encuentra abrogada (212), estimo que el artículo 1928 del Código Civil del Distrito Federal, dio al particular la opción en lo que se refiere al exigimiento subsidiario de la responsabilidad civil al Estado, pues atento el contenido del artículo 10 de esta Ley se determinó que dicha responsabilidad podía ser exigida directamente sin necesidad de demandar previamente al funcionario público, es decir, la

(212) Actualmente abrogada por el artículo 1º, fracción III, del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1988, que es del siguiente tenor literal: Artículo primero.- Se declaran abrogadas las siguientes leyes: ... III.- Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal expedida el 31 de diciembre de 1941 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el mismo día.

responsabilidad civil del Estado en la época de vigencia de la ley (31 de diciembre de 1941 al 14 de enero de 1988), fue directa y no subsidiaria (213), y por tanto, el particular afectado pudo válidamente, acudir a los Juzgados de Distrito (responsabilidad subsidiaria del Estado), o ante el Tribunal Fiscal de la Federación (responsabilidad directa del Estado), para exigir el pago de los daños que le hubiesen sido causados por los servidores públicos del Gobierno Federal.

Lo anterior se deduce claramente de los términos en que se encontraba redactado el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, en donde se refirió a los créditos contra el Gobierno Federal con independencia de su origen (214), y además consignó de manera expresa las reclamaciones generadas por responsabilidad civil, sin distinguir entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva, como se desprende de la transcripción siguiente:

Art. 10. Todo crédito, cualquiera que sea su origen, ... Cuando la reclamación se funde en

(213) El Doctor Héctor G. Zertuche García, sostiene una posición diversa pues en su opinión "... se trata de materias diferentes y de régimen jurídico distintos; en efecto, el artículo 1928 se refiere a materia civil y somete el régimen jurídico aplicable a las disposiciones procesales del fuero común; tratándose además del caso de responsabilidad civil objetiva; en tanto que el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos, se refiere a materia administrativa, faculta al Tribunal Fiscal de la Federación y se somete a las normas contenidas en el Código Fiscal de la Federación (artículo 11 de la Ley de Depuración de Créditos), para conocer del asunto que se trata de responsabilidad subjetiva. Por lo que en nuestra opinión, se trata de dos formas que tiene el particular para buscar la reparación patrimonial del Estado por los daños que éste le cause en el ejercicio de sus funciones." El acto de gobierno y su control jurisdiccional. Págs. 111 y 112. Tesis profesional. Universidad de Monterrey. 1984.

(214) Sosteniendo la opinión de que el artículo 1928 del Código Civil del Distrito Federal quedó derogado por el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, se encuentra Antonio Carrillo Flores, en un artículo intitulado Responsabilidad Extracontractual del Estado en México, publicado en Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco años al servicio de México, Tomo V, Pág. 30. Departamento de Publicaciones, 1982.

actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

Sin embargo es pertinente hacer una aclaración para el caso de responsabilidad directa, y es la que se refiere a que ella operaba sólo cuando el acto o la omisión del servidor público del Gobierno Federal, hubiese sido por culpa en su desempeño, como se deduce de la siguiente transcripción del artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal:

"... no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen culpa en el funcionamiento de los servicios públicos."

Dicho en otras palabras, si los daños causados al particular, se derivaron de actos del servidor público en los que no hubo culpa de su parte, la responsabilidad del Estado siguió siendo subsidiaria, y para ello debió acudir a los Juzgados de Distrito de conformidad con los artículos 105, fracción III, de la Constitución Federal, y 54, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que otorgan la competencia en estos asuntos en que la Federación fuese parte.

En lo que atañe al artículo 1928 del Código Civil, el maestro Ernesto Gutiérrez y González (215), siguiendo las ideas del tratadista alemán Otto Mayer, lo critica por cuanto que considera injusto que la responsabilidad del Estado sea subsidiaria, y se expresa de la siguiente manera:

Es justo que, si los representantes del Estado en ejercicio de sus funciones cometen un daño en vista de un hecho ilícito, respondan por él, y que también responda por esa conducta el propio Estado. Pero no es justo que éste, con todo su poder, responda como determina el artículo en estudio, en forma subsidiaria, esto es, que sólo podrá exigírsele al Estado la reparación del daño provocado por el hecho ilícito de su funcionario, cuando éste no tenga bienes, o los que tenga sean insuficientes para responder del daño causado.

V.g. Juan deja estacionado su automóvil, y viene un camión del servicio de limpieza de la Ciudad, y se estrella contra su vehículo, causándole serios daños. Juan hace detener al manejador del camión, y se comprueba que se causó el daño debido a la imprudencia de éste. En forma independiente del delito penal de daño en propiedad ajena, Juan lo que desea es que se le indemnice por los desperfectos de su automóvil, que ascienden a más de diez mil pesos. ¿Qué debe hacer Juan? Demandar conforme al artículo 1928, al manejador del camión, y después de largos meses de seguir el procedimiento, se encuentra con que esa persona, dados sus modestos ingresos como empleado del servicio de limpieza de la Ciudad, no tiene bienes con que pagarle. Obtenida fehacientemente esa constancia, procederá Juan a Demandar al Estado.

Inicia su demanda contra el Estado, el cual se defiende, y a la vuelta de diez o quince años, Juan obtiene sentencia favorable a sus intereses. ¿Será eso justo? Pues esto es lo que resulta de la aplicación del artículo 1928.

Conforme a las disposiciones legales del Estado de Texas, en los Estados Unidos de América, fundamentalmente se regula el daño a la propiedad, lesiones personales y muerte causados directamente por el acto u omisión, o la negligencia de un empleado en cumplimiento de su trabajo, pero todo ello enfocado hacia la responsabilidad civil objetiva por el uso de mecanismos, aparatos o equipo motorizado, en los siguientes términos:

101.021. Governmental Liability.

A Governmental unit in the state is liable for:

(1) property damage, personal injury, and death proximately caused by the wrongful act or omission or the negligence of an employee acting with his scope of employment if:

(A) the property damage, personal injury, or death arises from the operation or use of a motor-driven vehicle or motor-driven equipment; and

(B) the employee would be personally liable to the claimant according to Texas law; and

(2) personal injury and death so caused by a condition or use of tangible personal or real property if the governmental unit would, were it a private person, be liable to the claimant according to Texas law. (216)

(216) Texas Codes Annotated. Civil Practice and Remedies Code. Pág. 489.

101.021. Responsabilidad Gubernamental.

Una dependencia gubernamental en el estado es responsable por:

(1) Daño a la propiedad, lesiones personales y muerte causados directamente por el acto u omisión o la negligencia de un empleado en cumplimiento de su trabajo si:

(A) el daño a la propiedad, las lesiones o la muerte surgen del uso o la operación de un vehículo o de equipo motorizado; y

(B) el empleado fuere responsable hacia el actor de acuerdo a las leyes de Texas; y

(2) lesión personal y muerte provocadas por una situación o por el uso de bienes personales materiales o reales, si la dependencia Gubernamental, en caso de ser un particular, fuera responsable frente al actor conforme a la ley de Texas.

III.- Responsabilidad penal de las autoridades responsables en el juicio de amparo.

Desde los orígenes del juicio constitucional, fue preocupación del legislador el que las autoridades responsables se resistieran a dar cumplimiento a las ejecutorias de amparo, así como a las órdenes dictadas por los jueces dentro de este procedimiento, y por ello fueron establecidas distintas sanciones.

A continuación me permitiré hacer un breve esbozo acerca de la responsabilidad penal de las autoridades responsables, conforme a las distintas legislaciones reguladoras del amparo.

III.1. Antecedentes legislativos sobre la responsabilidad penal de las autoridades responsables en el juicio de amparo.

A continuación me permitiré abordar las distintas hipótesis de responsabilidad penal, que previeron las legislaciones que han regulado el juicio de amparo, desde la Ley de 1861 hasta la de 1919.

III.1.a). Responsabilidad penal de la autoridad responsable en la Ley de Amparo de 1861.

En la primera Ley de Amparo de 1861, aparecen los artículos 12, 14 y 15, que se refieren a la responsabilidad de la autoridad responsable el primero, y sobre la ejecución

de las sentencias de amparo los dos últimos, y que si bien no establecen una penalidad específica, sí al menos se consigna en el artículo 12, la posibilidad de sancionar a la autoridad que hubiese dictado el acto reclamado:

Art. 12. La sentencia se publicará en los periódicos y se comunicará oficialmente al gobierno del Estado, para que pueda exigirse la responsabilidad que haya, en la autoridad que dictó la providencia. Si la autoridad responsable es federal, se pasará testimonio a su superior inmediato, para lo que hubiere lugar.

Art. 14.- El juez de distrito cuidará de la ejecución de su fallo, requiriendo formalmente á nombre de la Unión al superior de la autoridad responsable, siempre que éste al tercer día de haberlo recibido no hubiere dádole cumplimiento por su parte.

Art. 15.- Si á pesar de este requerimiento el fallo no hubiere sido ejecutado, el juez dará aviso al Gobierno Supremo, para que dicte la providencia que convenga.

La interpretación que ha de darse a la expresión "para que dicte la providencia que convenga ", debe ser la de comunicarle al Presidente de la República para que proporcionara el auxilio a través de la fuerza pública, a través del ejercicio de la facultad contenida en la fracción XIII, del artículo 85, de la Constitución de 1857, que establecía lo siguiente:

" Art. 85. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: ...

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

III.1.b). Responsabilidad penal de la autoridad responsable en la Ley de Amparo de 1869.

Con mayor amplitud, la Ley de Amparo de 1869, estableció en sus artículos 19 al 22, el procedimiento de ejecución de la sentencia de amparo, y la responsabilidad de las autoridades responsables en caso de incumplimiento:

Art. 19.- El juez de distrito hará saber sin demora la sentencia al quejoso y á la autoridad encargada inmediatamente de ejecutar el acto que se hubiere reclamado; y si dentro de veinticuatro horas esta autoridad no procede como es debido en vista de la sentencia, ocurrirá á su superior inmediato, requiriéndolo á nombre de la Unión para que haga cumplir la sentencia de la Corte. Si la autoridad ejecutora de la providencia no tuviere superior, dicho requerimiento se entenderá desde luego con ella misma.

Art. 20.- Cuando á pesar de este requerimiento no empezare á cumplirse la sentencia, ó no se cumpliera del todo, si el caso lo permite, dentro de seis días; el juez dará aviso al ejecutivo de la Unión, que cumplirá con la obligación que le impone la fracción XIII del art. 85 de la constitución federal.

Art. 21.- Si no obstante la notificación hecha á la autoridad, el acto reclamado quedare consumado de un modo irremediable, el juez de distrito encausará desde luego al inmediato ejecutor del acto; o si no hubiere jurisdicción sobre él por gozar de la inmunidad de que trata el art. 103 de la constitución, dará cuenta al congreso federal.

Art. 22.- Si ya estaba hecho el requerimiento de que habla el art. 19, y á pesar de él se consumó el acto reclamado, serán encausados la autoridad que lo hubiere ejecutado y su superior.

Como se ve de los dispositivos transcritos, se preveía la posibilidad de que el Presidente de la República

proporcionara al Poder Judicial Federal, los auxilios necesarios para la ejecución de la sentencia amparatoria (Art. 20); pero, además, si el acto reclamado quedare irremediabilmente consumado, después de la notificación de la sentencia amparatoria, daba lugar a formación de causa penal en contra de la autoridad ejecutora (Art. 21); y si el superior inmediato había sido requerido para que obligara al inferior a cumplir, y a pesar de ello se consumó el acto reclamado, eran encausados tanto la autoridad que lo hubiere ejecutado como su superior (Art. 22).

III.1.c). Responsabilidad penal de la autoridad responsable en la Ley de Amparo de 1882.

También la Ley de 1882, estableció a través del artículo 51, la posibilidad de proceder penalmente contra la autoridad responsable ejecutora, en caso de desacato a la ejecutoria de amparo, pero únicamente en el supuesto de que el acto reclamado hubiese quedado consumado irreparablemente; y aquí se establece una variante sobre la Ley de 1869, pues en ésta la responsabilidad recaía tanto en la autoridad que inmediatamente ejecutaba el acto como en su superior, y en cambio en la ley de 1882, sólo se previó la posibilidad de procesar a la autoridad que inmediatamente ejecutaba el acto:

Art. 51. En los casos de resistencia á que se refieren los dos artículos anteriores, el juez de Distrito, siempre que se haya consumado de un modo irremediable el acto reclamado, procesará a la autoridad encargada inmediatamente de su ejecución; y si esta autoridad goza de la inmunidad

que concede la Constitución a los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, dará cuenta al Congreso federal ó á la Legislatura respectiva, para que procedan conforme a sus atribuciones.

Además tenemos que como antecedente del actual artículo 75 de la ley de 1936, aparece por primera vez un precepto nuevo en la Ley de 1882, que señalaba la posibilidad de exigir la responsabilidad civil o penal en que pudiese haber incurrido la autoridad responsable al ejecutar el acto reclamado, no obstante que se decretara el sobreseimiento; este artículo es el 36, que señalaba lo siguiente:

" Art. 36. El sobreseimiento no prejuzga la responsabilidad civil ó criminal en que haya podido incurrir la autoridad ejecutora, y quedan expeditos los derechos de los interesados, para hacerla efectiva ante los jueces competentes. "

Igualmente, en la ley de 1882, se encuentra el origen del artículo 210 de la Ley de 1936, en relación a la posibilidad de sancionar penalmente a la autoridad responsable, si la violación de garantías constituye delito, consignándose el artículo 40 de la ley de 1882 de la siguiente manera:

Art. 40. Siempre que al revisar las sentencias de amparo aparezca de autos que la violación de garantías de que se trata, está castigada por la ley penal, como delito que pueda perseguirse de oficio, consignará la Corte á la autoridad responsable, al juez federal ó local que deba juzgar de ese delito, para que proceda conforme a las leyes.

Atendiendo al tipo delictivo, se requería para exigir la responsabilidad penal a la autoridad responsable, que la sentencia del juez de distrito, hubiese sido revisada, pues era precisamente la Suprema Corte de Justicia, la que, como órgano investigador, se encargaba de hacer la consignación a la autoridad judicial competente, previo el examen respectivo en la resolución de la revisión.

La anterior conclusión se deriva de la inteligencia que ha de darse a la expresión " Siempre que al revisar las sentencias de amparo ..." contenida al principio del invocado artículo 40.

Es de destacarse que la revisión de toda sentencia de amparo dictada por los jueces de distrito era de oficio, ya que estas no causaban ejecutoria, ni aun en el supuesto de que las partes las hubiesen consentido expresamente; y sin el examen que realizara la Corte en la revisión, no existía jurídicamente la posibilidad de dar cumplimiento a la sentencia amparatoria, según lo consignaba el artículo 33 de la Ley de 1882 en los siguientes términos:

Art. 33. ... notificada la sentencia a las partes, y sin nueva citación, remitirá los autos á la Suprema Corte para los efectos de esta ley. Las sentencias de los jueces nunca causan ejecutoria, y no pueden ejecutarse ántes (Sic) de la revisión de la Corte, ni aun cuando haya conformidad entre las partes.

III.1.d). Responsabilidad penal de la autoridad responsable en el Código de Procedimientos Federales de 1897.

Con una redacción casi igual, el artículo 51 de la ley de 1882, se transformó en el 831 del Código de Procedimientos Federales de 1897, cambiando únicamente el inicio de este precepto como sigue:

Art. 831. Si por la resistencia de que hablan los dos artículos anteriores, el juez de Distrito, siempre que se haya consumado de un modo irremediable el acto reclamado, procesará a la autoridad encargada inmediatamente de su ejecución; y si esta autoridad goza de la inmunidad que concede la Constitución a los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, dará cuenta al Congreso federal ó á la Legislatura respectiva, para que procedan conforme a sus atribuciones.

Siguió el código de 1897, el mismo sistema que la ley de 82, en el sentido de procesar penalmente sólo a la autoridad encargada de ejecutar el acto reclamado, no así al su superior jerárquico, como lo establecía el artículo 22 de la ley de 1869.

Con idéntica redacción, el artículo 36 de la Ley de 1882, pasó a ser el artículo 813 del Código de Procedimientos Federales de 1897.

Redactado de forma similar, el artículo 40 de la Ley de 1882, pasó a ser el artículo 823 del Código de Procedimientos Federales de 1897, agregando la posibilidad de que la responsabilidad penal de la autoridad responsable al ejecutar el acto, pudiera ser determinada incluso, al resolver el recurso de revisión contra las resoluciones de

improcedencia o sobreseimiento, pues el artículo 823 de que se trata, quedó en lo conducente como sigue:

Art. 823. Siempre que al revisar las sentencias de amparo, los autos de improcedencia ó sobreseimiento aparezca que la violación de garantías de que se trata, constituye un delito que deba perseguirse de oficio, la autoridad responsable será consignada por la Corte de Justicia al tribunal competente.

III.1.e). Responsabilidad penal de la autoridad responsable en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909.

El artículo 831 del Código de 1897, pasó a ser el artículo 780 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, pero consignando ahora como causa de responsabilidad penal la circunstancia del retardo en el cumplimiento de la ejecutoria derivado de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que interviniera en la ejecución, de manera similar a como se contiene en el actual artículo 107 de la ley de 1936.

A continuación me permitiré citar textualmente el artículo 780 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909:

" Art. 780. Si el retardo en el cumplimiento de la ejecutoria fuere por desobediencia, evasivas o proceder ilegal de la autoridad responsable ó de cualquiera otra que intervenga en la ejecución, el juez de distrito instruirá proceso á la autoridad responsable del hecho; y si esta gozare de la inmunidad que conforme á la Constitución Federal ó como

consecuencia de ella, tienen los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, dará cuenta al Congreso federal ó á la Legislatura respectiva, para que procedan conforme a sus atribuciones. De la misma manera procederá contra la autoridad ejecutora, si por resistencia de ésta al cumplir la ejecutoria, se consumare de un modo irremediable el acto reclamado.

El artículo 813 del Código de 1897, sobre la responsabilidad civil o criminal de la autoridad autora del acto reclamado, a pesar del sobreseimiento, se transformó después en el 748 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, con idéntica redacción.

III.1.f). Responsabilidad penal de la autoridad responsable en la Ley de Amparo de 1919.

Es en esta ley donde aparecen conductas que no se contemplaban en las anteriores legislaciones, como por ejemplo la desobediencia al auto de suspensión en materia penal, admisión de fianzas ilusorias o insuficientes, repetición del acto reclamado, resistencia al cumplimiento de las órdenes de jueces de distrito o la Suprema Corte, y las faltas simples tanto en materia de amparo como en el recurso de súplica. También se reiteró el delito de violación de garantías, que se contenía en el artículo 758 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909.

A continuación me permitiré transcribir los dispositivos que contienen dichas conductas imputables a la autoridad responsable, que daban motivo a sanciones:

Art. 160. La autoridad responsable que no obedezca la orden de suspensión del acto reclamado, en los casos de condenación a muerte o de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, será destituida de su empleo y castigada con la pena de uno a seis años de prisión. En los demás casos la falta de ejecución de la suspensión del acto, se impondrá, además de la destitución de empleo, la pena de arresto mayor.

Art. 161. La autoridad que admita para la suspensión del acto reclamado, una fianza que resulte ilusoria o insuficiente, sufrirá la pena de arresto mayor, sin perjuicio de la responsabilidad civil, en los términos de la regla X del artículo 107 constitucional.

Art. 162. Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, en los casos a que se refiere la primera parte del artículo 160, se le impondrán las penas ahí establecidas. En los demás casos se aplicarán las penas de destitución y arresto mayor o menor, según la gravedad y demás circunstancias del caso.

Art. 163. Siempre que al dictarse una sentencia de amparo, aparezca que hay violación de garantías y que dicha violación constituye un delito que deba perseguirse de oficio, la autoridad responsable será consignada al juez competente, por la Suprema Corte de Justicia.

Art. 164. Fuera de los casos especificados en los artículos que anteceden, siempre que cualquiera autoridad responsable se resista a cumplimentar los mandatos de los jueces de Distrito o de la Suprema Corte de Justicia, dictados con arreglo a la presente ley, sufrirá la pena de destitución de empleo y una multa de diez a quinientos pesos.

Art. 165. Las simples faltas en que incurran las autoridades responsables en materia de amparo o recursos de súplica serán castigados por la Suprema Corte de Justicia o los Jueces de Distrito, en sus respectivos casos, con las correcciones disciplinarias de extrañamiento, apercibimiento o multa de cinco a cincuenta pesos.

Por último y con igual redacción que los anteriores, el artículo 748 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, sobre la responsabilidad de la autoridad ejecutora a pesar del sobreseimiento, se convirtió en el artículo 45 de la Ley de 1919.

Como vemos, fue desde la ley de 1882, a través del artículo 36, en que se estableció la posibilidad de sancionar penalmente a la autoridad responsable, con motivo de la ejecución del acto reclamado, aún en el supuesto de que se dictare el sobreseimiento, pues éste, como ahí se determinó, no prejuzgaba sobre la responsabilidad civil ni criminal de la autoridad responsable, dejándose expeditos los derechos de la parte interesada para que los hiciera valer ante los jueces competentes.

III.2. Responsabilidad penal de la autoridad responsable en la legislación vigente.

Con motivo de su intervención en el juicio de amparo lato sensu, es decir, comprendiendo tanto el juicio propiamente dicho como el incidente de suspensión, las autoridades señaladas como responsables por la parte quejosa, pueden incurrir, por su conducta, en la comisión de determinados ilícitos sancionados penalmente.

De los delitos en que pueden incurrir las autoridades responsables, deben distinguirse por su origen los de rango constitucional y los de orden legal, siendo

importante esta distinción por sus consecuencias en cuanto al requisito de investigación en averiguación previa y posterior consignación ante los tribunales.

Así por ejemplo, el artículo 107 constitucional, fracciones XVI y XVII, consagran distintas actuaciones que, realizadas por las autoridades responsables, les acarrearán sanciones penales reguladas a través de la Ley de Amparo y el Código Penal Federal.

A continuación me permitiré transcribir las disposiciones constitucionales a que me he referido:

" Art. 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes: ...

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratase de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda;

XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, o cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare; ... "

IV.- Responsabilidad penal constitucional de las autoridades responsables en el Juicio de Amparo.

Como lo dije anteriormente (217), la responsabilidad penal de las autoridades en el juicio de amparo, debe dividirse, de acuerdo a su rango, en responsabilidad penal constitucional y responsabilidad penal legal, según sea que el delito esté previsto en uno u otro cuerpo normativo.

Pues bien, la responsabilidad penal constitucional de las autoridades responsables, puede a su vez, subdividirse en responsabilidad penal en el amparo y responsabilidad penal en la suspensión del acto reclamado.

Por lo que hace al amparo, los delitos previstos en la fracción XVI, del artículo 107 del Pacto Federal, son los de repetición del acto reclamado y el de incumplimiento a una ejecutoria de amparo; y en lo referente a la materia suspensiva, los delitos consignados en la fracción XVII, del propio dispositivo, son el de negativa de suspensión del acto reclamado y el de admisión de fianzas ilusorias o insuficientes.

Por su orden, me permitiré tratar primeramente los delitos constitucionales en el amparo y, posteriormente en la suspensión del acto reclamado.

IV.1. Delitos constitucionales de repetición del acto reclamado y de Incumplimiento a una ejecutoria de amparo.

(217) Supra, Capítulo Cuarto, inciso III.2.

La fracción XVI, del artículo 107 del Pacto Federal, contempla los siguientes tipos delictivos de las autoridades responsables: a).- Repetición del acto reclamado; y, b).- Elusión en el cumplimiento de la sentencia de amparo.

En ambos casos, es un requisito indispensable que la sentencia de concesión de la protección federal haya causado ejecutoria, pues reglamentariamente sólo éstas son ejecutables, en términos de lo dispuesto por los artículos 104 y 106 de la Ley de Amparo.

Lo anterior significa que la sentencia dictada en amparo indirecto por el juez de Distrito, o por el superior de la responsable en el caso de jurisdicción concurrente, no engendra para la autoridad responsable la obligación de cumplimentarla, pues solamente hasta que se resuelva por el Tribunal Colegiado o por la Suprema Corte de Justicia el recurso de revisión correspondiente, y se notifique a las autoridades responsables, tendrán la obligación de cumplir la ejecutoria dentro de las 24 horas siguientes si la naturaleza del acto lo permite.

Igual sucede en la hipótesis de amparo directo, cuando la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito admita revisión en términos del artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, ya que solamente hasta que sea resuelto el recurso por la Suprema Corte de Justicia de

la Nación, y se notifique a la responsable, tendrá la obligación de cumplir la ejecutoria federal (218).

Por último, fuera de los casos de revisión en amparo directo, las demás sentencias que pronuncien tanto los Tribunales Colegiados, como la Suprema Corte cuando ejecuten la facultad de atracción (219), causan ejecutoria por ministerio de ley, por lo que, una vez notificado a la autoridad responsable el fallo constitucional, deberá proceder a su cumplimiento.

La parte reglamentaria de la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, se contiene en el artículo 208 de la Ley de Amparo que a la letra dice:

Art. 208. Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir

(218) El artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo señala que procede el recurso de revisión contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución. De dicho recurso conoce el Pleno de la Suprema Corte de Justicia cuando se trate de revisión contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales; y conocerán las Salas por materia, cuando en dichas sentencias se resuelva sobre la constitucionalidad de reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

(219) La facultad de atracción en amparo directo tiene su fundamento constitucional en el artículo 107, fracción V, último párrafo al establecer que: "La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada de del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por sus características especiales así lo ameriten." Ahora bien, esta facultad de atracción se despliega por materia, y orgánicamente puede ejercerse por las Salas Primera, Segunda, Tercera y Cuarta de la Suprema Corte de Justicia, no así por el Pleno ni la Sala Auxiliar. La atracción, como facultad de las Salas para conocer del amparo directo se regula en los artículos 24, fracción III, 25, fracción III. 26, fracción III y 27, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 182 de la Ley de Amparo.

el cumplimiento de la sentencia de la autoridad federal, inmediatamente será separada de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad.

Ni la Constitución ni la Ley de Amparo, señalan la penalidad aplicable a la autoridad responsable que insista en la repetición del acto reclamado o trate de eludir el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, siendo el último ordenamiento invocado el que remite al Código Penal Federal, para la fijación de la sanción, y por ende, aplicable la que se señala para el delito de abuso de autoridad.

Ahora bien, el artículo 215 del Ordenamiento Represivo Federal establece en sus párrafos penúltimo y último las siguientes sanciones para el delito de abuso de autoridad:

" Art. 215. ... Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos en las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. "

Como se ve de la transcripción, existen dos penalidades establecidas para las distintas hipótesis en que se puede cometer el delito de abuso de autoridad, y la pregunta a resolver es: ¿Cuál de ellas es la aplicable a los delitos de repetición del acto reclamado o de elusión al cumplimiento de una ejecutoria de amparo ?

Estimo que siguiendo el principio "in dubio pro reo", debe estarse a la penalidad menos grave, y por ello la norma aplicable es la contenida en el penúltimo párrafo del artículo 215 del Código Penal Federal, que establece las siguientes sanciones: a).- Prisión de uno a ocho años; b).- Multa de cincuenta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de la comisión del delito; c).- Destitución del empleo, cargo o comisión; y, d).- Inhabilitación de uno a ocho años para el desempeño de otro empleo, cargo o comisión públicos.

No obstante lo dicho, considero que existe otro argumento convincente que apoya la conclusión anterior, y es el que consiste en asimilar la conducta de la autoridad responsable a alguna de las fracciones que contiene el artículo 215 del Código Penal del Distrito Federal, y hecho el análisis respectivo, podría encuadrarse en la fracción III, que señala lo siguiente:

" Art. 215. Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes: ...

III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; "

En la especie, la autoridad responsable al tratar de eludir el cumplimiento de una ejecutoria de amparo, equivale a negarle al particular quejoso, la protección o servicio que tiene obligación de otorgarle, y que expresamente le impone el artículo 80 de la Ley de Amparo, por lo que, esta conducta es sancionable en los términos que quedaron apuntados, es decir, conforme al penúltimo párrafo del artículo 215 del Código Penal Federal (220).

En los términos en que anteriormente se encontraba redactado el artículo 208 de la Ley de Amparo, no se suscitaban los problemas de penalidad que se acaban de analizar, pues se hacía expresa referencia al artículo 213 del Código Penal que regulaba la sanción a imponer, que era de seis meses a seis años de prisión, multa de veinticinco mil pesos y destitución de empleo:

L.A. Art. 208. Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, inmediatamente será separada de su cargo y

(220) En los términos en que anteriormente se encontraba redactado el artículo 208 de la Ley de Amparo, se hacía expresa referencia al dispositivo del Código Penal que regulaba la sanción a imponer: Art. 208. Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad consignada al juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que se castigará con la sanción que señala el artículo 213 del Código Penal.

Si apareciere cometido otro delito, el juez de distrito pondrá los hechos en conocimiento del Ministerio Público que corresponda.

Art. 213.- Al que cometa el delito de abuso de autoridad se le impondrán de seis meses a seis años de prisión, multa de veinticinco mil pesos y destitución de empleo.

consignada al juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que se castigará con la sanción que señala el artículo 213 del Código Penal.

Si apareciere cometido otro delito, el juez de distrito pondrá los hechos en conocimiento del Ministerio Público que corresponda.

C.P.D.F. Art. 213.- Al que cometa el delito de abuso de autoridad se le impondrán de seis meses a seis años de prisión, multa de veinticinco mil pesos y destitución de empleo.

Establecidos los tipos delictivos y la penalidad aplicable, toca ahora resolver un punto de técnica constitucional en el ejercicio de la acción penal, pues por una parte los artículos 21 y 102 de la Ley Suprema otorgan el monopolio de la acción persecutoria al Ministerio Público, y por la otra, la fracción XVI, del artículo 107, determina que en los casos que menciona, se hará la consignación correspondiente al Juez de Distrito, pero sin establecer qué órgano es el competente para efectuar dicha consignación.

El tratadista y ex-Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Bazdresch (221), considera que es el Ministerio Público el encargado de hacer la consignación al juez penal competente, en acatamiento a lo mandado en el artículo 21 de la Constitución Federal, y al efecto se expresa en los siguientes términos:

"... es obvio que si bien los preceptos citados mandan que la consignación se haga ante el juez de distrito que corresponda, dicho juez está incapacitado para abrir el respectivo proceso sin el previo ejercicio de la acción penal que exige el

artículo 21 de la Constitución, por lo cual la consignación debe hacerse a través del Ministerio Público. ... en todo caso es el Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia el que, con la facultad que le atribuye la fracción VII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debe ordenar que la autoridad responsable quede separada de su cargo y además consignarla al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente, lo cual se ajusta al invocado artículo 21 constitucional, o sea que el citado artículo 108 fija el sentido en que debe aplicarse el artículo 208 de la Ley de Amparo, en lo referente a la separación y a la consignación de la autoridad responsable desobediente. "

En el mismo sentido se inclina el maestro y también ex-Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Arturo Serrano Robles (222), quien sostiene que:

" La Suprema Corte resolverá allegándose los elementos que estime convenientes, y, si considera que hay repetición del acto reclamado, determinará que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo y la consignará al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente, a semejanza de lo que ocurre cuando se trata de incumplimiento de la sentencia de amparo, como así mismo pedirá, a quien corresponda, el desafuero de la mencionada autoridad, si fuere necesario. "

Como se aprecia de las transcripciones, ambos ex-Ministros de la Suprema Corte, sostienen que ha de ser el Ministerio Público, el encargado de hacer la consignación al juez penal competente, ejercitando la acción penal.

En otro sentido, Romeo León Orantes sostiene que a quien compete hacer la consignación es a la Suprema Corte de

(222) Serrano Robles, Arturo. En Manual del Juicio de Amparo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ed. Themis. 4a. Reimpresión. México, 1989. Pág. 166.

Justicia, y al efecto, al referirse al procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo, establece:

"... y les prevendrá que informen sobre los pasos que den para dejar ejecutada la resolución; que si dentro de las 24 horas siguientes a la notificación, la sentencia no quedare cumplida, o en vías de ejecución cuando la naturaleza del caso no permita su total cumplimiento en dicho término, el juez del amparo requerirá al superior jerárquico de la autoridad ejecutora para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia y que si aquél no atiende el requerimiento se ocurra a su superior inmediato, para el mismo fin, llegándose a consignar a la responsable, a su superior inmediato y al superior de éste, por el delito previsto por la fracción XI del artículo 107 de la Constitución Federal, consignación que compete hacer a la Corte (previa solicitud que en el caso haga el juez de Distrito que haya conocido del amparo), después de resolver la separación de la autoridad o autoridades que hayan incurrido en responsabilidad o de pedir y obtener el desafuero de esas autoridades si gozaren por la naturaleza de su cargo de inmunidad constitucional. (223)

Para resolver el problema planteado, sobre si es el Ministerio Público, o ha de ser la Corte la encargada de hacer la consignación en ejercicio de la acción penal, considero necesario, a guisa de antecedente, mencionar que por primera vez, las facultades de la Suprema Corte para actuar en el ejercicio de la acción penal, tienen sustento jurídico en el artículo 40 de la Ley de Amparo de 1882, cuyo tenor literal es el siguiente:

Art. 40. Siempre que al revisar las sentencias de amparo aparezca de autos que la violación de garantías de que se trata, está castigada por la ley penal, como delito que pueda

perseguirse de oficio, consignará la Corte á la autoridad responsable, al juez federal ó local que deba juzgar de ese delito, para que proceda conforme a las leyes.

Posteriormente, este dispositivo pasó a ser el artículo 823 del Código de Procedimientos Federales de 1897, en los siguientes términos:

" Art. 823. Siempre que al revisar las sentencias de amparo, los autos de improcedencia ó sobreseimiento, aparezca que la violación de garantías de que se trata, constituye un delito que pueda perseguirse de oficio, la autoridad responsable será consignada por la Corte de Justicia al tribunal competente. "

No sólo podía la Corte consignar a la autoridad responsable, sino que estaba facultada para recibir las acusaciones contra los jueces de distrito por los delitos cometidos durante la substanciación de los juicios de amparo, y dicho Alto Tribunal, como órgano de acusación, era el encargado de hacer la consignación ante el tribunal de circuito, según lo estatuyó el artículo 846 del mismo Código de Procedimientos Federales de 1897:

" Art. 846. Los tribunales de circuito juzgarán en primera instancia á los jueces de Distrito, por las responsabilidades en que incurran en los juicios de amparo, quedando reservadas las otras instancias á las salas de la Corte, según este Código. Pero esos tribunales no pueden abrir causa á ningún juez, sino después de que la Corte haya hecho la consignación de que habla el artículo 823.

Las acusaciones que se hagan contra los jueces por esta clase de responsabilidades, se presentarán ante la Corte para los efectos de este artículo.

Por otra parte, los artículos 758 y el último párrafo del artículo 796 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, también señalaban que el órgano competente para hacer la consignación, lo era la Suprema Corte de Justicia, como se desprende de las siguientes transcripciones:

Art. 758. Siempre que al revisarse las sentencias de amparo, los autos de improcedencia o sobreseimiento, aparezca que la violación de garantías de que se trata constituye delito que deba perseguirse de oficio, la autoridad responsable será consignada por la Corte, al tribunal competente.

" Art. 796. ... Los funcionarios que deban ser enjuiciados por delitos cometidos en materia de amparo, serán juzgados por el tribunal competente en los términos que para los demás casos de responsabilidad determinan las leyes; pero solamente podrá procederse por consignación de la Suprema Corte. "

Igual determinación acerca de la autoridad competente para hacer la consignación, se contenía en el artículo 163 de la Ley de Amparo de 1919, que en su texto establecía:

" Art. 163.- Siempre que al dictarse una sentencia de amparo, aparezca que hay violación de garantías y que dicha violación constituye un delito que deba perseguirse de oficio, la autoridad responsable será consignada al Tribunal competente, por la Suprema Corte de Justicia. "

Con estos antecedentes legislativos, es posible ahora elucidar este aparente conflicto normativo entre los artículos 21 y 102 por una parte, y el 107, fracción XVI, de

la Constitución de 1917 por la otra, y para ello, en términos de las disposiciones legales vigentes, resulta menester acudir al artículo 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que señala lo siguiente:

11. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en Pleno: ...

VIII. De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República;

El dispositivo transcrito tiene su explicación, pues de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación (224), quien está facultada para resolver si existió o no desobediencia a la ejecutoria de amparo, como se desprende de la siguiente transcripción:

Art. 105. ... Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, ... "

De igual forma, es la Suprema Corte la que resuelve en definitiva si existió o no repetición del acto reclamado, según lo estatuye el artículo 108 de la Ley de Amparo:

(224) La competencia para conocer de la aplicación de la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, radica en el Pleno de la Suprema Corte, de conformidad con el artículo 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que dice: Art. 11. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en Pleno: ... VIII. De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República.

Art. 108. La repetición del acto reclamado podrá ser denunciada por parte interesada ante la autoridad que conoció del amparo, la cual dará vista con la denuncia, por el término de cinco días, a las autoridades responsables, así como a los terceros, si los hubiere, para que expongan lo que a su derecho convenga. La resolución se pronunciará dentro de un término de quince días. Si la misma fuere en el sentido de que existe repetición del acto reclamado, la autoridad remitirá de inmediato el expediente a la Suprema Corte de Justicia ..."

No debo pasar por alto que el último párrafo del artículo 108, está en franca contradicción con el segundo párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, la fracción VIII, del artículo 11 de la Ley Orgánica de la Federación y la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, pues en dicho último párrafo del artículo 108, se establece que la consignación la hará la Suprema Corte al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal, siendo este precepto del siguiente tenor literal:

Art. 108. ... Cuando se trate de repetición del acto reclamado, así como en los casos de inejecución de sentencia de amparo a que se refieren los artículos anteriores, la Suprema Corte de Justicia determinará, si procediere, que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo y la consignará al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente."

Estimo que el último párrafo del artículo 108 de la Ley de Amparo es violatorio de la Ley Suprema, pues al encontrarse en contradicción con el segundo párrafo del artículo 105, debe atenderse a éste último que reproduce la norma constitucional y no a aquél que la contradice.

Sobre este particular, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se inclinó en este sentido al resolver en sesión del día 22 de noviembre de 1990, el Incidente de Inejecución de Sentencia No. 7/87, instaurado en contra del Delegado Agrario en el estado de Veracruz, Licenciado Mario Ramírez Bretón, quien se negó a ejecutar la sentencia de amparo dictada el 9 de mayo de 1980, por el Juez Segundo de Distrito en dicho estado, en el expediente 1944/79, habiéndose resuelto que era precisamente la Suprema Corte la facultada para hacer la consignación en el caso de la aplicación de la fracción XVI, del artículo 107 constitucional.

Por la importancia del precedente aludido, me permitiré transcribir la parte considerativa de la ejecutoria y los puntos resolutivos correspondientes:

" SEXTO.- Ahora bien, de las autoridades responsables precisadas en el anterior considerando, sólo se coloca en la hipótesis de constitución por incumplimiento a la ejecutoria de amparo, al Delegado Agrario en el Estado de Veracruz, Licenciado Mario Ramírez Bretón.

En efecto, como se señaló en el considerando tercero de la presente resolución, la parte considerativa de la sentencia recurrida, transcrita en dicho considerando se permite concluir que aun cuando en el punto resolutivo segundo se otorgó el amparo respecto de todas las autoridades señaladas como responsables, en realidad la misma se constriñe a la autoridad que directamente tiene a su cargo la ejecución de la resolución presidencial y que es el Delegado Agrario en el estado de Veracruz, conforme a los artículos 220, fracciones I y II, y 31, fracción I, que establecen:

" Artículo 220.- La Dirección General de la Tenencia de la Tierra tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Formular los proyectos de resoluciones, decretos expropiatorios, acuerdos presidenciales y los planos proyecto de localización respectivos, así como las resoluciones que correspondan al Secretario en los distintos procedimientos que prevé la legislación;

II.- Integrar y remitir a las delegaciones agrarias las resoluciones presidenciales relativas a los procedimientos a que se refiere la fracción anterior, para su cumplimiento;

Artículo 31.- Corresponde a los delegados agrarios, dentro del ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones genéricas:

I.- Ejercer las atribuciones que les otorga la Ley Federal de Reforma Agraria y demás disposiciones legales aplicables, así como los acuerdos del Secretario, con la debida fundamentación y motivación legal; "

Por consiguiente, dado que la ejecución de la resolución presidencial corresponde al Delegado Agrario del Estado de Veracruz, es a él a quien debe entenderse dirigida la sentencia de garantías al señalar que " no queda al arbitrio de las autoridades agrarias inferiores competentes dejar de cumplir con la ejecución de las resoluciones presidenciales en materia agraria ..."

Por el contrario, el Presidente de la República, el Secretario de la Reforma Agraria y el Director de Nuevos Centros de Población Ejidal dependiente de la Dirección General de Procedimientos Agrarios, no resultan involucrados en la ejecución de la sentencia de que se trata, ya que no corresponde a ellos directamente la referida ejecución.

Por lo tanto, es el Delegado Agrario en el Estado de Veracruz, licenciado Mario Ramírez Bretón, quien se ha colocado en la hipótesis de destitución de su cargo y dado que esta autoridad no goza de fuero, de conformidad con el artículo 110 constitucional, debe ser separado de su cargo y consignarse ante el Juez Segundo de Distrito en el estado de Veracruz, para que proceda de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción

XVI, constitucional, 110 y 208 de la Ley de Amparo, que textualmente disponen:

" Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda;

Artículo 110. Los jueces de Distrito a quienes se hicieren consignaciones por incumplimiento de ejecutoria, o por repetición del acto reclamado, se limitarán a sancionar tales hechos, y si apareciere otro delito diverso se procederá como lo previene la parte final del artículo 208.

Artículo 208. Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir el cumplimiento de la sentencia de la autoridad federal, inmediatamente será separada de su cargo y consignada al juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad. "

Por lo anterior, deberá girársele oficio con testimonio de la presente resolución al Oficial Mayor de la Secretaría de la Reforma Agraria, para que proceda a la cancelación de sueldos de la referida autoridad; y al Secretario de la Reforma Agraria para efectos de la nueva designación del titular del cargo de la Delegación Agraria en el Estado de Veracruz.

En relación a las conclusiones anteriores debe destacarse que este órgano colegiado no pasa por alto que si bien de conformidad con lo establecido por los artículos 21 y 102 de la Constitución la regla general en materia de persecución de delitos del orden federal incumbe al Ministerio Público de la Federación, sin embargo, en los casos en que una autoridad insistiere en la repetición del acto reclamado o, como sucede en la especie, que tratare de eludir el cumplimiento de

la sentencia, este Pleno, además de resolver separarla de su cargo inmediatamente, tiene el deber de consignarla directamente ante el juez de Distrito que corresponda para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad. La razón radica en que en esta hipótesis, la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución establece una situación de excepción al señalar claramente que además de la separación inmediata del cargo de la autoridad contumaz será " consignada ante el juez de Distrito que corresponda. " Al respecto debe precisarse que resulta aplicable el artículo 208 de la Ley de Amparo y no el segundo párrafo del 108, en el que se determina, en relación al mismo supuesto, que " se hará la consignación al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente ", pues ante dos disposiciones contradictorias en el mismo cuerpo legal debe atenderse a la que reproduce la disposición constitucional y no a la que se le opone. Esta conclusión se deriva, por un lado, de la aplicación del principio de interpretación que establece que debe preferirse la norma específica (en el caso la fracción XVI del artículo 107 constitucional) a la general (los artículos 21 y 102 de la Constitución); y por otro, de que si el Pleno del más Alto Tribunal de la República llega a la conclusión de que una autoridad incurrió en desacato a una sentencia de amparo y decide separarla de su cargo, no puede condicionar su obligación de consignarla penalmente ante el juez de Distrito que corresponda, que le impone la Constitución, a la determinación del Ministerio Público Federal, al que, por otra parte, se le debe dar dentro del proceso respectivo, la participación que legalmente le corresponda, para lo que debe notificarse esta resolución al Procurador General de la República.

SEPTIMO.- Debe, finalmente, señalarse que el presente incidente de inejecución de sentencia no concluye con la destitución del servidor público a que se hace referencia en el anterior considerando, sino que el mismo continúa hasta lograrse el cumplimiento total de la ejecutoria de amparo y que, por tanto, una vez que sea ocupado el cargo de Delegado Agrario en el Estado de Veracruz, deberá requerirse de nuevo a su titular, así como al Director General de la Tenencia de la Tierra, como superior jerárquico del Delegado en cuanto a la función de vigilar la ejecución de las resoluciones presidenciales, pues de conformidad

con la fracción III del artículo 22 del Reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, es atribución del Director el "vigilar el debido cumplimiento de la ejecución de las resoluciones presidenciales de las distintas acciones agrarias ...", para lo cual deben remitirse los autos del presente incidente de inejecución al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Veracruz.

Por todo lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 107, fracción XVI, constitucional, 105 de la Ley de Amparo y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

PRIMERO.- Es fundado el incidente de inejecución de sentencia.

SEGUNDO.- Queda separado de su cargo la persona que funge como Delegado Agrario en el Estado de Veracruz, Licenciado Mario Ramírez Bretón.

TERCERO.- Con copia de esta resolución, consígnese al Licenciado Mario Ramírez Bretón ante el Juez de Distrito en turno en el Estado de Veracruz, con residencia en la ciudad de Veracruz, para que proceda de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XVI, constitucional y 110 y 208 de la Ley de Amparo.

CUARTO.- Remítase testimonio de esta resolución al Secretario de la Reforma Agraria para efectos de la nueva designación del titular en el cargo de la Delegación Agraria en el Estado de Veracruz y al Oficial Mayor de dicha Secretaría para que proceda a la cancelación de sueldos del Licenciado Mario Ramírez Bretón, quien funge como Delegado Agrario en el Estado de Veracruz.

QUINTO.- Una Vez que sea ocupado el cargo de Delegado Agrario en el Estado de Veracruz, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Veracruz, deberá requerir a su nuevo titular, así como al Director General de la Tenencia de la Tierra, como superior jerárquico del mismo, ambos de la Secretaría de la Reforma Agraria, para que en el término de veinticuatro horas dé cumplimiento y obligue a dar cumplimiento, respectivamente, a lo ordenado en la sentencia dictada en el juicio de amparo 1944/79, el nueve de mayo de mil novecientos ochenta.

SEXTO.- Notifíquese al C. Procurador General de la República, a fin de que el Ministerio Público Federal tenga dentro del proceso penal del Licenciado Mario Ramírez Bretón la intervención que legalmente le corresponde.

Notifíquese; cúmplase y devuélvanse los autos al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Veracruz.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintidós de noviembre de mil novecientos noventa por unanimidad de dieciséis votos de los señores ministros De Silva Nava, Rocha Díaz, Azuela Güitrón, Alba Leyva, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gil de Lester, Moreno Flores, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Scmill Ordóñez y Presidente, en funciones, González Martínez en cuanto a los resolutivos primero, segundo y cuarto a sexto, expresando salvedades en cuanto a las consideraciones el ministro De Silva Nava; y por mayoría de nueve votos de los ministros De Silva Nava, Rocha Díaz, Azuela Güitrón, Adato Green, Rodríguez Roldán, Gil de Lester, Moreno Flores, Scmill Ordóñez y Presidente, en funciones, González Martínez, en contra de siete, de los ministros Alba Leyva, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Martínez Delgado, Chapital Gutiérrez y Díaz Romero por lo que toca al tercer resolutivo. Los ministros disidentes consideran que la consignación penal del funcionario separado de su cargo debía hacerse al Juez de Distrito por conducto del Ministerio Público Federal y manifestaron que formularán voto de minoría. No asistieron a la sesión los ministros Noé Castañón León, José Manuel Villagordoa Lozano y Carlos García Vázquez, previo aviso; el señor Ministro Presidente Carlos del Río Rodríguez, por estar desempeñando funciones inherentes a su cargo. El señor Ministro Ignacio Magaña Cárdenas, se retiró de la sesión antes que el asunto se sometiera a votación. Fue ponente el Ministro Mariano Azuela Güitrón, quien hizo diversas modificaciones que le fueron sugeridas. Firman los C.C. Presidente en funciones y Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que da fe."

Dicho en otras palabras, ha sido el propio constituyente de 1917, el que otorgó el monopolio de la

acción penal al Ministerio Público, el mismo que quiso establecer una excepción a esta regla general, y darle a la Suprema Corte de Justicia, la facultad de hacer la consignación en la hipótesis prevista en la fracción XVI, del artículo 107, sin que por ello deba estimarse que hay contradicción entre ambos preceptos de la Ley Suprema.

Además de lo anterior, considero que la regla particular debe prevalecer sobre la general, y en este caso, la norma especial es la de amparo contenida en el artículo 107, fracción XVI, que faculta a la Corte para consignar los hechos delictivos al Juez de Distrito, sin perjuicio de que se le dé al Ministerio Público Federal la intervención legal correspondiente para los efectos de la persecución procesal, y dicho juez, al recibir la consignación debe limitarse a sancionar los hechos relacionados únicamente con la elusión al fallo federal o la repetición del acto reclamado, pues si aparecieren hechos distintos, deben remitirse al Ministerio Público Federal las constancias relativas para que inicie la averiguación respectiva y en su caso, ejercite la acción penal.

Lo expuesto se desprende del artículo 110 de la Ley de Amparo que señala lo siguiente:

Art. 110. Los jueces de Distrito a quienes se hicieren consignaciones por incumplimiento de ejecutoria, o por repetición del acto reclamado, se limitarán a sancionar tales hechos, y si apareciere otro delito diverso se

procederá como lo previene la parte final del artículo 208.

Por un error se indica en el precepto transcrito que si apareciere otro delito diverso se procederá como lo previene la parte final del artículo 208, y éste no tiene ninguna relación, siendo que debe ser el 108, que alude a la consignación al Ministerio Público, en lugar del 208.

En el caso de desobediencia a la ejecutoria o de repetición del acto reclamado, para que la Suprema Corte emita su opinión sobre estos aspectos y aplique la fracción XVI, del artículo 107, de la Constitución General de la República, se requiere que previamente, la autoridad que conoció del amparo dicte una resolución en el sentido de que no se obedeció la ejecutoria o de que existe repetición del acto reclamado.

En este sentido se ha pronunciado el propio Pleno de la Suprema Corte en relación al caso de desobediencia a una ejecutoria de amparo:

AUTORIDADES RESPONSABLES. DESOBEDIENCIA DE LAS, A LAS EJECUTORIAS DE AMPARO. En términos del párrafo segundo del artículo 105 de la Ley de Amparo, mientras no se determine que las responsables no obedecen la ejecutoria de amparo o las resoluciones que establecen la forma en que ésta debe cumplirse, no procede la remisión de los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para efectos de la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional. Consecuentemente, si no existe en autos la opinión del juzgador en el sentido de que las responsables no cumplen la ejecutoria de amparo, no procede la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

Incidente de inejecución 28/76. Sociedad Cooperativa de Autotransportes Reformas y Libertad, S.C.L. 9 de junio de 1981. Unanimidad de 18 Votos. Ponente Atanasio González Martínez.

Séptima Época: Vols. 145-150, Primera Parte, Pág. 32. (225)

Pudiera darse el caso de que la autoridad responsable goce de fuero constitucional, y en ese supuesto, debe solicitarse previamente el desafuero por la Suprema Corte de Justicia y posteriormente hacer la consignación al Juez de Distrito.

El artículo 109 de la Ley de Amparo establece lo siguiente sobre este particular:

Art. 109. Si la autoridad responsable que deba ser separada conforme al artículo anterior, gozare de fuero constitucional, la Suprema Corte, si procediere, declarará que es el caso de aplicar la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal; y con esta declaración y las constancias de autos que estime necesarias, pedirá a quien corresponda el desafuero de la expresada autoridad.

Las autoridades que gozan de fuero constitucional conforme al artículo 111 de la Ley Suprema, deben distinguirse en tres apartados:

1° El Presidente de la República;

2° Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de

Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Organo de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; y,

3° Los Gobernadores de los Estados, los Diputados locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.

Por lo que respecta al Presidente de la República, aun suponiendo que incurriera en la hipótesis contenida en la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, no podría ser separado de su cargo y consignado ante el Juez de Distrito, pues para proceder penalmente contra él únicamente podrá hacerse cuando se trate de traición a la patria o delitos graves del orden común, según lo dispone limitativamente el artículo 108, segundo párrafo, de la propia Constitución.

Tratándose de los servidores públicos indicados en el apartado 2°, para proceder penalmente contra ellos, de conformidad con los artículos 74, fracción V, y 111, párrafos primero, tercero y séptimo de la Constitución Federal, se requiere que la Cámara de Diputados, declare por mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión respectiva, que ha lugar a proceder contra el inculcado, teniendo dicha declaratoria, el efecto de separarlo de su cargo para que quede a disposición de las autoridades competentes.

En este orden de ideas, una vez que se haya despojado del fuero respectivo al servidor público, la Suprema Corte de Justicia hará la consignación de la autoridad responsable ante el Juez de Distrito.

Por último, en lo tocante a los servidores públicos a que se refiere el apartado 3º, para proceder penalmente contra ellos por el supuesto del artículo 107, fracción XVI, constitucional, la Suprema Corte deberá hacer la solicitud a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la que, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión correspondiente, hará la declaratoria en el sentido de si ha o no lugar a proceder penalmente, y en caso afirmativo, la declaratoria de procedencia será únicamente para el efecto de que se comunique a la legislatura local, y ésta última, en ejercicio de sus atribuciones, es la que procederá a hacer la separación respectiva, y con esta resolución, la Suprema Corte de Justicia hará la consignación ante el Juez de Distrito.

IV.2. Delitos constitucionales de negativa de suspensión del acto reclamado y de admisión de fianzas ilusorias o insuficientes.

La fracción XVII del artículo 107 constitucional, al establecer que la autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, o cuando admita fianza que

resulte ilusoria o insuficiente, fijó los "tipos" delictivos que, en mi concepto, pecan de vagos e imprecisos.

Me permitiré transcribir textualmente el dispositivo que ahora se analizará:

" Art. 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes: ...

XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, o cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare; ... "

Veamos el primer caso: "... la autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo ..."

La autoridad responsable en tratándose de la suspensión del acto reclamado tiene dos importantes distinciones: cuando actúa en amparo directo y, cuando lo hace en el indirecto.

1° Cuando actúa en el juicio de amparo directo, es la competente para resolver sobre la suspensión;

2° En amparo indirecto se desenvuelve cumpliendo las órdenes suspensionales de tres autoridades distintas según el caso:

a).- Del juez de distrito, a quien de modo originario le compete el conocimiento del indirecto de garantías, y la tramitación del incidente de suspensión, cuando sea a petición de parte conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo, o de oficio, en términos del 123;

b).- Del superior jerárquico de la autoridad responsable en el caso de la jurisdicción concurrente prevista constitucionalmente en el artículo 107, fracción XII, primer párrafo, de la Constitución, y regulada en el artículo 37 de la Ley de Amparo;

c).- Por último, en el supuesto de jurisdicción anexa o auxiliar, al ejecutar las órdenes sobre suspensión provisional, conforme lo disponen los artículos 38, 39, 40 y 220 de la Ley de Amparo, que también encuentran su basamento constitucional en el segundo párrafo del artículo 107, fracción XII.

Como la Constitución no hizo la distinción de los supuestos de suspensión en amparo directo o indirecto, estimo deben comprenderse ambos, sin embargo, la problemática resulta más azarosa de lo que en apariencia parece mostrar.

En efecto, ¿ qué quiso decir el constituyente de 1917, con la expresión atribuida a la responsable "... cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo ..." ? ¿ quiso referirse a la negativa expresa de la suspensión en amparo directo ?, o, ¿ a no resolver sobre la suspensión dentro del

plazo establecido en la Ley de Amparo, cuando actúe en amparo directo ? o por el contrario, ¿ se refirió a la hipótesis de la autoridad responsable que habiendo recibido la orden de suspender la ejecución del acto reclamado, en un amparo indirecto, no lo hizo así ?

Si la autoridad responsable actúa en amparo directo, y se trata de resoluciones dictadas en juicios civiles, debe resolver sobre la suspensión solicitada dentro del preciso término de tres días hábiles, según lo dispone el último párrafo del artículo 173 de la Ley Reglamentaria de los diversos 103 y 107 de la Constitución Federal de la República, debiendo computarse ese plazo a partir del día siguiente al en que fue recibida la petición de suspender la ejecución del acto reclamado.

Si dicha autoridad responsable niega la suspensión del acto reclamado o no provee sobre la suspensión en el plazo legal de tres días, el quejoso tiene el derecho de impugnar a través del recurso de queja conforme lo preceptúa el numeral 95, fracción VIII, de la Ley de Amparo, que a la letra dice:

Art. 95. El recurso de queja es procedente: ...

VIII. Contra las autoridades responsables, con relación a los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, cuando no provean sobre la suspensión dentro del término legal o concedan o nieguen ésta; ..."

Estimo que el simple retraso en el acuerdo sobre la suspensión del acto reclamado, no debe dar lugar a la formación de causa penal contra la responsable, pues la intención del constituyente de 1917, no fue sancionar la morosidad; empero, cuando este retardo es indebido, se comete otra figura delictiva diversa, que es el delito de abuso de autoridad, previsto en el artículo 215, fracción III, del Código Penal Federal, y sancionado conforme al penúltimo párrafo de dicho precepto, que a la letra consigna:

Art. 215. Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes: ...

III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; ...

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. ... "

En cambio, si el Tribunal Colegiado, al resolver la queja interpuesta contra la negativa de la medida cautelar solicitada, revoca y concede la suspensión del acto reclamado, "ipso jure" surge la hipótesis constitucional: "... la autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo ..."

Ahora bien, al revisar todas y cada una de las disposiciones de la Ley de Amparo que regulan la responsabilidad de las autoridades, no se encuentra reglamentariamente un precepto que contemple este delito constitucional, cuando se actúe en amparo directo. Luego entonces, ha de concluirse que ¿no es sancionable penalmente una conducta de esta naturaleza ?

Al inicio de este apartado, dije que la disposición constitucional en estudio fijó tipos delictivos vagos e imprecisos, y por eso, considero, que no hay sanción penal por el sólo hecho de que la autoridad responsable "... no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo ...".

Sin embargo, cuando debido a esa conducta de la autoridad responsable, se haya producido un daño, o hubiese concedido al tercero perjudicado una ventaja indebida, estimo que se comete el delito contra la administración de justicia previsto en el Título Décimoprimer, Capítulo I, Delitos cometidos por los servidores públicos, artículo 225, fracción VII, del Código Penal Federal, y sancionado conforme a los párrafos antepenúltimo y último que señalan:

Art. 225. Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes: ...

VII. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos; ...

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV,

XXV, XXVI, se les impondrá pena de prisión de uno a seis años y de cien a trescientos días de multa.

...

En todos los delitos previstos en este capítulo, además de la pena de prisión correspondiente, el agente será privado de su cargo e inhabilitado para el desempeño de uno nuevo, por el lapso de uno a diez años.

Sólo basta determinar si para los efectos del "tipo penal", la autoridad responsable puede ser considerada como servidor público, y para ello es menester acudir al Título Décimo, Delitos cometidos por servidores públicos, Capítulo I, del mismo Ordenamiento Represivo Federal, y de ahí proceder a la interpretación del diverso numeral 212, que en su parte conducente dice:

Art. 212. Para los efectos de este título y el subsecuente es servidor público ... Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente.

Así las cosas, sea que la autoridad responsable en amparo directo sea un Magistrado del Tribunal Superior de Justicia; Juez de Primera instancia, en el caso de renuncia al recurso de apelación conforme al artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de Amparo (226); o, se trate de un Juez

(226) Art. 46. ... También se considerarán como sentencias definitivas las dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados hubieren renunciado

Menor o de Paz, contra cuyas resoluciones no cabe apelación, serán considerados como servidores públicos para los efectos de las sanciones penales a que se ha hecho referencia.

Si como lo dije, la Ley de Amparo no preve, para efectos de la reglamentación, el caso en que la autoridad responsable, en amparo directo, no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, si en cambio, contempla a través del artículo 206, la desobediencia al auto de suspensión en amparo indirecto, sancionable conforme al delito de abuso de autoridad:

Art. 206. La autoridad responsable que no obedezca el auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra.

El amparista León Orantes, cuando alude a la desobediencia al auto de suspensión, le da el tratamiento de "grave" por las consecuencias funestas que ello puede generar:

" La gravedad de esta desobediencia es clara y manifiesta, porque pudiera suceder que por no obedecer el auto de suspensión el mandato inconstitucional posiblemente se plasme en forma irreparable, o la omisión causar todos los efectos lesionantes que precisamente se pretenden evitar al interponer la acción de amparo. De ahí la dureza en el tratamiento de esta desobediencia por la Ley de Amparo, dada su trascendencia y su proyección,

expresamente a la interposición de los recursos ordinarios que procedan, si las leyes comunes permiten la renuncia de referencia

hasta el nivel de considerarse un abuso de autoridad sancionable. (227)

El delito de abuso de autoridad, contiene distintas sanciones, según la conducta desplegada por el servidor público. Así por ejemplo, si se tratare de un asunto civil, administrativo, mercantil, laboral o agrario, en que se hubiese concedido la suspensión, sea provisional, definitiva, o de plano, según el caso, y la autoridad responsable hubiese sido debidamente notificada, o que se hubiese tenido por hecha la notificación del auto de suspensión decretado por la autoridad competente, conforme al artículo 33 de la Ley de Amparo, y no lo obedeciere, se haría acreedora a la sanción prevista en el artículo 215, fracción III, y penúltimo párrafo del Código Penal Federal, que a la letra dice:

Art. 215. Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes: ...

III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; ...

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. ... "

En cambio, si se tratare de un asunto penal en que el Juez de Distrito, al conceder la suspensión del acto reclamado, concedió el beneficio de la libertad provisional

en términos del artículo 136 de la Ley de Amparo, y hecha la notificación a la responsable, ésta se negare a dar cumplimiento al auto suspensorial, el quejoso deberá interponer el recurso de queja contenido en el artículo 95, fracción III, de la propia Ley de Amparo; y una vez que el Tribunal Colegiado haya declarado fundado el recurso, si la responsable no obedeciere dicho auto suspensorial, habrá cometido el delito de desobediencia a dicho auto, y deberá ser sancionada en términos de la fracción VI, y el último párrafo del artículo 215 del Código Penal Federal, que en lo conducente expresa:

Art. 215. Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes: ...

VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de la libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, ... no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente. ...

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Anteriormente, el delito de abuso de autoridad no contenía tantas conductas descriptivas, y así, el artículo 206 de la Ley de Amparo aludía expresamente a dicho ilícito,

con la referencia al precepto del Código Penal que lo establecía, como se desprende de la siguiente transcripción:

L.A. Art. 206. La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será castigada con la sanción que señala el artículo 213 del Código Penal, por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra.

Como se dijo con anterioridad (228), el numeral 213 del Ordenamiento Represivo Federal, consignaba una penalidad de seis meses a seis años de prisión, multa de veinticinco mil pesos y destitución de empleo.

Considero pertinente hacer la distinción entre el delito de violación a la suspensión, y la simple violación a la suspensión que no constituye delito; pues para que se cometa el delito, habrá que acudir a la descripción típica de la Ley de Amparo, de cuyo artículo 206 se desprende lo siguiente: a).- Que se haya resuelto en un juicio de amparo acerca de la suspensión, provisional o definitiva; b).- Que ese auto suspensorial, haya sido debidamente notificado a la autoridad responsable, y, c).- Que dicha autoridad no obedezca el auto de suspensión.

En cambio, si se surten únicamente los supuestos indicados en los incisos a) y c), mas no así el b), relativo a la debida notificación a la autoridad responsable que debe cumplir con el auto de suspensión, no se configurará el

(228) Supra, Capítulo Cuarto, IV.1.

delito de que se trata, porque lo que sanciona la Ley de Amparo, es la actitud rebelde, contumaz y dolosa de la autoridad responsable, quien a pesar de estar debidamente notificada de la suspensión de la ejecución del acto que se le reclama, a pesar de ello lo realiza.

Pero no obstante lo dicho, ello no quiere decir, que no exista violación a la medida cautelar, y que una vez notificada la autoridad responsable, debe abstenerse de cumplir con todas las demás medidas fijadas a través de la medida suspensiva, pues sería un contrasentido jurídico que ante la ausencia de notificación del auto respectivo, quedara éste insubsistente por la sola ejecución llevada a cabo por la autoridad responsable, pues en mi concepto, la situación creada a través del auto suspensorio, es "ipso jure", esto es, desde el momento en que se decreta por el Juez de Distrito, y aun en el supuesto de que, tratándose de la definitiva, se hubiese interpuesto el recurso de revisión, al establecerlo así expresamente el artículo 139 de la Ley de Amparo.

Sobre el particular, me permitiré transcribir el criterio sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

SUSPENSION PROVISIONAL. VIOLACION DE LA.
Es inexacto que si el juez de Distrito concedió a la parte quejosa la suspensión provisional para mantener las cosas en el estado que guardan y la o las autoridades responsables llevaron a cabo alguno de los actos reclamados en perjuicio de aquella,

pero antes de que estas tuvieran conocimiento de la interlocutoria que concedió la suspensión provisional, debe decretarse la violación a esta medida ya que el artículo 206 de la Ley de Amparo sanciona el dolo de las autoridades, quienes, no obstante conocer de la suspensión realicen la afectación del particular pues ese precepto, en lo conducente, establece: "La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada ..." sin embargo, esto no establece impedimento legal para que el juez Federal ordene el levantamiento del estado de clausura si éste fue el acto reclamado, llevado a cabo con posterioridad a la fecha en que se otorgó la suspensión provisional, ya que el artículo 139, párrafo primero, de la propia Ley de Amparo establece que el auto en que un juez de Distrito, conceda la suspensión surtirá sus efectos desde luego. (229)

Queja 204/89. Paseo del Bosque, S.A. 26 de octubre de 1989. Unanimidad de Votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Emiliano Hernández Salazar.

Ha sido preocupación constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el que los fallos pronunciados por la justicia federal queden debidamente cumplimentados, y cuando ha sido necesario, se ha actuado con energía contra las autoridades contumaces, como lo podemos apreciar de las siguientes palabras expresadas por el entonces Ministro de la Suprema Corte, Manuel Padilla, al rendir su informe de labores correspondiente al año 1927:

"No menos importante y trascendental es la actitud del Alto Cuerpo al ordenar la separación de sus cargos a diversos funcionarios que desobedecieron las resoluciones dictadas por la Justicia Federal. La Suprema Corte de Justicia aplicó, por primera vez, la fracción undécima del artículo 107 de la Constitución cuando conoció del expediente formado con motivo de que el Tesorero

Municipal de Tepatlaxco, Estado de Veracruz, no dio cumplimiento -en su calidad de autoridad responsable- al auto de suspensión dictado en el incidente del juicio de amparo promovido por Néstor Cuesta, ante el Juez Numerario de Distrito del dicho Estado.

Posteriormente se resolvió sobre el incidente de inejecución de sentencia pronunciado por el Juez de Distrito en el Estado de Jalisco, en el juicio promovido por Ramón Figueroa y coagraviados, y se ordenó que quedaran separados de sus cargos el Inspector de Policía, Director de Tráfico, Presidente Municipal y Regidor Encargado del Departamento de Tráfico de Guadalajara.

De igual manera se procedió respecto del Presidente Municipal de San Cristóbal Barranca, que no acató debidamente una ejecutoria de este Alto Tribunal, y de los Presidentes Municipales del Rodeo, Durango y Zaachila, Oaxaca, que tampoco obedecieron las resoluciones de la justicia federal dictadas en los juicios de amparo promovidos por Manuel Damm y Moisés Félix, respectivamente.

La circular 136 y la actitud del Tribunal ante la desobediencia de algunas autoridades responsables, merecieron la aprobación general.

Justo es consignar que las órdenes de la Suprema Corte siempre han sido acatadas y, en algunos casos -como el del señor Manuel C. Lárraga- por virtud de la oportuna intervención del Tribunal en auxilio del Juez de Distrito respectivo, se logró que las autoridades militares de San Luis Potosí respetaran el auto de suspensión en favor del señor Lárraga, al extremo de que habiendo sido remitido a San Luis Potosí el señor Lárraga para ser juzgado por dichas autoridades militares, fue devuelto a Villa Cuauhtémoc, donde quedó a disposición de la Justicia Federal. (230)

Toca ahora abordar el estudio de la segunda hipótesis delictiva señalada también en la fracción XVII, del artículo 107, constitucional: " La autoridad responsable será

(230) Padilla, Manuel. Informe rendido por el Sr. Lic. Don Manuel Padilla, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 20 de mayo de 1927, al concluir el período para el cual fue electo Presidente del mismo Alto Tribunal. Antigua Imprenta de Murguía, México, 1927. Páginas 9 a 11.

consignada a la autoridad correspondiente ... cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, ..."

Este es un caso específico de amparo directo, pues en términos de lo que dispone el artículo 170 de la Ley Reglamentaria, es precisamente la autoridad responsable quien decide sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado, como se desprende de dicho precepto:

Art. 170. En los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, la autoridad responsable decidirá sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado con arreglo al artículo 107 de la Constitución, sujetándose a las disposiciones de esta ley.

Para el maestro Juventino V. Castro (231), el concepto de fianza ilusoria es un concepto ininteligible y carente de toda esencia, como se desprende de la siguiente transcripción:

"... Pero la fianza ilusoria contiene una idea que verdaderamente no alcanzamos a captar. Efectivamente queda en el campo de una mera adjetivación sin contenido y sin esencia. "

Considero prácticamente imposible la configuración del tipo penal que previene la fracción XVII, del artículo 107 constitucional, en relación a que la responsable admita una fianza ilusoria o insuficiente.

(231) La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo. Porrúa. Primera edición. México, 1991. Pág. 141.

Entendiendo por ilusorio lo excesivo, el quejoso tiene el derecho a interponer el recurso de queja previsto en el artículo 95, fracción VIII, que señala lo siguiente:

Art. 95. El recurso de queja es procedente: ...

VIII. Contra las autoridades responsables, con relación a los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, ... cuando rehusen la admisión de fianzas o contrafianzas; cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar insuficientes; ... o cuando las resoluciones que dicten las autoridades sobre la misma materia, causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados.

En este orden de ideas, si el Tribunal Colegiado de Circuito revoca la resolución de la autoridad responsable que fijó una fianza ilusoria, deben distinguirse dos supuestos: primero, que el quejoso no hubiese otorgado la fianza por lo excesivo de la misma, y entonces, el delito no se cometió, pues se requiere que la autoridad responsable admita esa fianza; y, segundo, que a pesar de lo ilusorio, el quejoso hubiese otorgado la fianza, y haya sido admitida por la autoridad responsable, y paralelamente además, hubiese impugnado en queja la determinación de la responsable, en cuyo caso, sí se habrá cometido el delito, si el Tribunal Colegiado determinare que tal fianza fue ilusoria.

Innecesario resulta abundar sobre la circunstancia de que si el Tribunal Colegiado, al resolver la queja, la

declara infundada, a pesar de que el quejoso considere ilusoria la fianza, no habrá delito alguno que perseguir.

En situación similar a la del quejoso, se encuentra el tercero perjudicado, pues si estima que la fijación y posterior admisión de la fianza resulta ser insuficiente, debe recurrir en queja conforme al citado artículo 95, fracción VIII, de la Ley de Amparo, y de obtener resolución favorable, se configurará el delito.

Atendiendo al principio de exactitud en la aplicación de la ley penal, consagrado en el tercer párrafo del artículo 14 constitucional, según el cual, "en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata", y tomando en consideración que, la fracción XVII, del preinvocado artículo 107 del Pacto Federal, se refiere, en el caso a estudio, a la conducta de la autoridad responsable consistente en la admisión de fianza que resulte ilusoria o insuficiente; cuando se trate de una garantía diversa, como por ejemplo, la prenda, hipoteca o depósito de dinero en efectivo, por más que resultaren ser ilusorias o insuficientes estas garantías, no se configuraría el "tipo penal" constitucional, que fue restringido al contrato accesorio de garantía denominado fianza.

Establecidos los supuestos delictivos sobre la admisión de fianzas que resulten ser ilusorias o insuficientes, sólo resta analizar la penalidad aplicable a estos casos, y para ello debe acudir al artículo 207 de la Ley de Amparo que señala lo siguiente:

Art. 207. La autoridad responsable que en los casos de suspensión admita fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente, será sancionada en los términos previstos por el Código Penal aplicable en materia federal para los delitos cometidos contra la administración de justicia.

El Código Penal Federal, a través del Título Décimoprimer, denominado Delitos contra la Administración de Justicia, está compuesto de dos capítulos: el Capítulo I, Delitos cometidos por los servidores públicos y, el capítulo II, Ejercicio indebido del derecho propio.

Así las cosas, el capítulo aplicable ha de ser el I, que se refiere a los delitos cometidos por los servidores públicos, regulado a través del artículo 225, que en sus fracciones VII y VIII, y párrafos antepenúltimo y último, establece lo siguiente:

Art. 225. Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes: ...

VII. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos;

VIII. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia; ...

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV, XXV, XXVI, se les impondrá pena de prisión de uno a seis años y de cien a trescientos días de multa.

En todos los delitos previstos en este capítulo, además de la pena de prisión correspondiente, el agente será privado de su cargo e inhabilitado para el desempeño de uno nuevo, por el lapso de uno a diez años.

El anterior artículo 207 de la Ley de Amparo, remitía al diverso 225 del Código Penal, y éste último, no contenía distintas penalidades, sino una sola para todas las conductas descritas, consistente en suspensión de un mes a un año, destitución o multa de cincuenta a quinientos pesos:

L.A. Art. 207. La autoridad responsable que en los casos de suspensión admita fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente, será castigada con la sanción que fija el artículo 225 del Código Penal.

C.P.D.F. Art. 225. Se impondrá suspensión de un mes a un año, destitución o multa de cincuenta a quinientos pesos a los funcionarios, empleados o auxiliares de la administración de justicia que cometan alguno de los delitos siguientes:

I. Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les correspondan si tener impedimento legal para ello;

II. Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba;

III. Litigar por sí o por interpósita persona cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión;

IV. Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen;

V. No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello;

VI. Dictar u omitir una resolución o un acto de trámite, violando algún precepto terminante de la ley, o contrario a las actuaciones de un juicio o al veredicto de un jurado, y siempre que se obre por motivos inmorales y no por simple error de opinión;

VII. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos;

VIII. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia; y,

IX. Tratar en el ejercicio de su cargo con ofensa, desprecio o deshonestidad a las personas que asistan a su tribunal y oficina.

V.- Responsabilidad penal legal de las autoridades responsables en el Juicio de Amparo.

Distintos a los delitos constitucionales indicados en las fracciones XVII y XVIII del artículo 107, son los que la Ley de Amparo establece como responsabilidad penal de las autoridades responsables, y aunque en ocasiones repite las conductas de dicho precepto de la Carta Magna, ahora solamente abordaré los de tipicidad estrictamente legal.

V.1. Delito de falsedad. Este delito sólo puede cometerse por las autoridades responsables durante la tramitación del juicio de amparo indirecto, o en el incidente de suspensión que al efecto llegue a formarse, y está previsto en el artículo 204 de la Ley de Amparo, que a la letra dice:

Art. 204. Las autoridades responsables que en el juicio de amparo o en el incidente de suspensión rindan informes en los que afirmaren una falsedad o negaren la verdad, en todo o en parte, serán sancionadas en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para las autoridades que lleven a cabo esas afirmaciones o negativas al enviar información a otra autoridad.

De conformidad con el párrafo cuarto del artículo 130 de la Constitución Federal, la simple promesa de decir verdad, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley; con mayor razón, si quien falta a la verdad es una autoridad al rendir el informe justificado o el informe previo, pues esa deliberada intención de mentir en cualquiera de sus formas: afirmación de una falsedad o negación de la verdad, adquiere singular relevancia y mayor gravedad, en virtud de que provocan el entorpecimiento de la justicia federal, y un perjuicio particular a la parte quejosa, quien por esa conducta se ve embarazado con la carga procesal de acreditar los extremos sobre los que mintió la autoridad responsable, carga que de otro modo no tendría si ésta se hubiese conducido con lealtad procesal.

Atento el contenido del artículo 149 de la Ley de Amparo, las autoridades responsables tienen la carga procesal de rendir su informe justificado dentro del término de cinco días, plazo que el juez de Distrito puede ampliar hasta por otros cinco días si la importancia del caso lo amerita, y este informe debe estar en autos con la anticipación suficiente para que el quejoso tome conocimiento de él y

pueda preparar las pruebas que lo desvirtúen, pero en todo caso, debe estar cuando menos con una anticipación de ocho días hábiles anteriores a la celebración de la audiencia constitucional, pues de no ser así, el Juez de Distrito podrá, previa solicitud del quejoso o del tercero perjudicado, diferir o suspender la audiencia.

Ahora bien, el informe justificado consta de dos partes: el informe propiamente dicho, que consiste en la exposición que deberá hacer la autoridad responsable de los argumentos y fundamentación legal pertinente para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio, es decir, es la contestación a la demanda de amparo instaurada por el quejoso; y, su justificación, que son las copias certificadas de las constancias que obren en poder de dicha autoridad responsable, y que le sirvieron de apoyo en la emisión del acto.

En lo que hace al incidente de suspensión, las autoridades responsables igualmente tienen la carga procesal de rendir su informe previo dentro de veinticuatro horas, según el tenor del artículo 131 de la propia Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, pero a diferencia del informe justificado, el artículo 132 establece que el previo sólo debe concretarse a expresar si los hechos que se imputan a la autoridad que lo rinde son ciertos o no, y que sean determinantes de la existencia del acto reclamado, así como la cuantía del asunto del que dimana

y las razones que se estimen pertinentes para la procedencia o improcedencia de la medida cautelar.

Si como dejó establecido, las autoridades responsables deben conducirse con lealtad durante el procedimiento, en especial deben hacerlo al rendir el informe previo, pues conforme al artículo 136 de la legislación invocada, las partes tienen el derecho a objetar en cualquier tiempo el contenido de este informe, y en caso de demostrarse que la autoridad responsable mintió al rendirlo, se considera un hecho superveniente para los efectos de la modificación o revocación de la suspensión definitiva, y de oficio, el juez debe dar vista al Ministerio Público Federal para el inicio de la averiguación criminal previa contra dicha autoridad.

Para determinar la penalidad aplicable a la autoridad responsable que mienta al rendir el informe previo o el justificado, debemos acudir a la expresión contenida en el artículo 204 que se estudia, y que en su parte conducente dice: "... serán sancionadas en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para las autoridades que lleven a cabo esas afirmaciones o negativas al enviar información a otra autoridad. "

Sobre este punto, el Dr. Ignacio Burgoa (232), estima que:

(232) El Juicio de Amparo. Pág. 844.

"... Dicho precepto, antes de las reformas de 1983, era claro y preciso al remitirse al artículo 247 del Código Penal en cuanto a las sanciones con que se castiga el delito de falsedad en declaraciones judiciales e información falsa dada a una autoridad. Por virtud de tales Reformas, el invocado artículo 204 se volvió confuso e ininteligible, pues de conformidad con su nuevo texto, las autoridades responsables en un juicio de amparo que afirmen una falsedad o negaren la verdad "serán sancionadas en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para las autoridades que lleven a cabo esas afirmaciones o negativas al enviar información a otra autoridad." Fácilmente se advierte, de este texto logográfico, que es muy difícil determinar la sanción por el expresado delito, hasta el punto de que su comisión puede quedar impune en obsequio a la garantía de la exacta aplicación de la ley en materia penal consignada en el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución. "

Ciertamente resultaba más sencillo anteriormente identificar la penalidad aplicable a la responsable, por la remisión del artículo 204 de la Ley de Amparo, a un texto expreso del Código Penal, pero no por ello ha de estimarse que las autoridades responsables pueden quedar impunes en el caso de que cometan el delito a que se refiere este dispositivo.

En efecto, acudiendo ahora al Código Penal del Distrito Federal, aplicable en toda la República para asuntos federales, encontramos el Título Decimotercero, denominado "Falsedad", y dentro de este título, el Capítulo V, con el rubro "Falsedad en declaraciones judiciales y en informes dados a una autoridad", y en este capítulo está el artículo 247, fracción V, que señala una pena de dos meses a dos años de prisión y multa de diez a mil pesos, al que en juicio de

amparo rinda informes como autoridad responsable, en los que afirme una falsedad o niegue la verdad, en todo o en parte.

En este orden de ideas, debe concluirse que la descripción típica de la conducta punitiva se encuentra consagrada en el preinvocado artículo 204 de la Ley de Amparo, y su sanción en el diverso 247, fracción V, del Código Penal Federal, para quedar reunidos así los extremos de las máximas "nulle crime sine lege" y "nulle crime sine pena", y por ende, no quedará impune la autoridad responsable como lo sugiere el Dr. Burgoa.

Considero en este aspecto, que el legislador indebidamente trató más duramente al quejoso al conducirse con falsedad al promover la demanda de amparo, ya que en el artículo 211, fracción I, que regula este caso, le impone una penalidad de seis meses a tres años de prisión y multa de diez a noventa días de salario; en cambio, a la autoridad responsable, con quien debió haber actuado con mayor energía al conducirse igualmente con falsedad, la penalidad contemplada en el artículo 247, fracción V, es de dos meses a dos años de prisión.

Como ya lo dije, ciertamente resultaba más sencillo anteriormente identificar la penalidad aplicable a la responsable, por la remisión del artículo 204 de la Ley de Amparo, al diverso 247 del Código Penal, en el que se

consignaba como penalidad de dos meses a dos años de prisión y multa de diez a mil pesos.

L.A. Art. 204. Las autoridades responsables que en el juicio de amparo o en el incidente de suspensión rindan informes en los que afirmaren una falsedad o negaren la verdad, en todo o en parte, serán castigadas en los términos de la fracción V del artículo 247 del Código Penal.

C.P.D.F. Art. 247. Se impondrán de dos meses a dos años de prisión y multa de diez a mil pesos: ...

V. Al que en juicio de amparo rinda informes como autoridad responsable, en los que afirmare una falsedad o negare la verdad en todo o en parte.

V.2. Delito de revocación maliciosa del acto reclamado.

A diferencia del delito de falsedad previsto en el artículo 204, el de revocación maliciosa del acto reclamado únicamente puede ser cometido por las autoridades responsables en el juicio de amparo indirecto, no así en el incidente de suspensión, pues contenido en el artículo 205 de la Ley de Amparo, se encuentra descrito de la siguiente manera:

Art. 205. La autoridad responsable que maliciosamente revocare el acto reclamado, con el propósito de que se sobresea en el amparo sólo para insistir con posterioridad en dicho acto, será castigada con las sanciones previstas en el Código Penal aplicable en materia federal para los responsables del delito de abuso de autoridad.

Se sanciona específicamente la dolosa conducta de la autoridad responsable, pues al revocar el acto reclamado e informarlo así al Juez de Distrito, se tiene la dañada intención de que sobrevenga la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo, por cesación de los efectos del acto reclamado, y que, en acatamiento a la fracción III, del artículo 74 de la misma Ley, se logre el propósito de decretar ilícitamente el sobreseimiento, logrado lo cual, se insistirá luego en la nueva orden o dictado del mismo acto reclamado y su posterior ejecución.

El maestro Luis Bazdresch (233), considera en extremo difícil la demostración del "corpus delicti", pues por la descripción típica del ilícito, se parte de aspectos íntimos concurrentes en la autoridad responsable, y así sostiene que:

"... Como la configuración técnica del delito requiere en este caso el propósito de que el amparo sea sobreseído y la malicia en la revocación del acto reclamado, que son elementos eminentemente subjetivos, fácilmente se comprende que es bien difícil la prueba del cuerpo de ese delito, pues aunque la regla general del artículo 9° del Código Penal Federal establece que debe presumirse la intención delictiva, tal presunción no cabe cuando el tipo legal del delito requiere expresamente la concurrencia del dolo, o sean en este caso de la malicia y del propósito referidos, que ideológicamente son algo más, y por tanto distintos, de la mera intención delictuosa de que trata el citado artículo 9° del Código Penal. "

Contrariamente a lo sostenido por Bazdresch, considero que, si de conformidad con el artículo 8° del Código Penal Federal, los delitos se clasifican en intencionales, no intencionales o de imprudencia y, preterintencionales; en el caso específico de la figura referida en el artículo 205 de la Ley de Amparo, sólo puede cometerse intencionalmente, pues la revocación del acto reclamado efectuada por la autoridad responsable, supone una actividad volitiva, un querer que se sabe trascenderá jurídicamente en el juicio de garantías y provocará el sobreseimiento.

Además, el artículo 9°, párrafo primero, del Código Represivo Federal, señala que " obra intencionalmente el que, conociendo las circunstancias del hecho típico, quiera o acepte el resultado prohibido por la ley. " En otras palabras, si la autoridad responsable, a quien le fue combatido el acto a través del indirecto de garantías, lo revoca para que, puesta esta circunstancia en conocimiento del juez de Distrito sobresea el juicio, y después insiste en su orden o dictado y posterior ejecución, es evidente que está queriendo y aceptando el resultado prohibido por la ley, en este caso, el sobreseimiento ilícito por cesación de los efectos del primer acto reclamado, y dictando un segundo, con idéntico contenido dispositivo, tiene el mismo sentido de afectación para el quejoso. En tales condiciones, ni duda cabe que el delito está plenamente configurado, por más de

que no se pueda indagar en el psique de la persona física, que ocupa el cargo de la autoridad responsable.

La penalidad aplicable al delito de revocación maliciosa del acto reclamado, es la prevista para el de abuso de autoridad. Esta expresión así de sencilla, tiene de suyo la complicación para hacer la determinación de la pena, pues dicho delito, contenido en el artículo 215 del Código Penal Federal, refiere dos penalidades distintas, según sea que se trate de las distintas infracciones descritas a través de las doce fracciones que componen el precepto.

A continuación transcribiré los dos últimos párrafos del artículo 215, y con ello se comprenderá la dificultad del tema que se aborda:

Art. 225. ... Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos en las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. "

Al igual que cuando se trató el problema relativo a los delitos de repetición del acto reclamado y de elusión al

cumplimiento de ejecutoria de amparo (234), existen dos penalidades establecidas para las distintas hipótesis en que se puede cometer el delito de abuso de autoridad, y la pregunta a resolver es: ¿Cuál de ellas es la aplicable al delito de revocación maliciosa del acto reclamado?

Como ninguna de las conductas descritas en el artículo 215 del Código Penal Federal para el delito de abuso de autoridad (235), es asimilable a la contenida en el

(234) Vid Supra Cap. Cuarto, IV.1.

(235) Art. 215. Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes: I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto, reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto; II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare; III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley; V. Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo; VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de la libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente, niegue que está detenida, si lo estuviere, o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente; VII. Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones; VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente; IX. Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádavas u otro servicio; X. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado; XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; XII. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación. Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, de le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII. Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos en las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta

artículo 205 de la Ley de Amparo, y en atención a que en caso de duda deberá estarse a lo más favorable al reo, considero que en tratándose de la comisión del delito de revocación maliciosa del acto reclamado, ha de imponerse la penalidad menos grave, es decir, la norma contenida en el penúltimo párrafo del artículo 215 del Código Penal Federal, que establece como sanciones las siguientes : a).- Prisión de uno a ocho años; b).- Multa de cincuenta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de la comisión del delito; c).- Destitución del empleo, cargo o comisión; y, d).- Inhabilitación de uno a ocho años para el desempeño de otro empleo, cargo o comisión públicos.

Antiguamente, se consideraba este tipo de conducta de la autoridad responsable, como un abuso de autoridad, pues al revocar maliciosamente el acto reclamado con el propósito de que se sobreseyera el amparo, el legislador lo catalogó como un acto arbitrario y atentatorio de los derechos protegidos por la Ley Suprema, desprendiendo esta aseveración del contenido de los artículos 205 de la Ley de Amparo y 214 del Código Penal Federal, que al efecto establecían:

L.A. Art. 205. La autoridad responsable que maliciosamente revocare el acto reclamado, con el propósito de que se sobresea en el amparo sólo para insistir con posterioridad en dicho acto, será castigada conforme al artículo 213 del Código

cuatrocientos días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Penal, en relación con la fracción IV del artículo 214 del propio ordenamiento.

C.P.D.F. Art. 214.- Comete el delito de abuso de autoridad todo funcionario público, agente del Gobierno o sus comisionados, sea cual fuere su categoría, en los casos siguientes: ...

IV.- Cuando ejecute cualquiera otro acto arbitrario y atentatorio a los derechos garantizados en la Constitución.

V.3. Delito de desobediencia a un auto de suspensión.

El delito de desobediencia al auto de suspensión previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, es distinto al delito de "negativa de suspensión del acto reclamado" contenido en la fracción XVII, del artículo 107 de la Constitución Federal, ya que este último, para su comisión requiere que la autoridad responsable no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo (236); en tanto que el primeramente indicado, contempla una conducta diversa, pues que, es menester que dicha responsable sea notificada del auto suspensorial proferido por autoridad competente.

A continuación me permitiré citar textualmente el contenido del precepto en estudio:

Art. 206. La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a

la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra.

En principio, este dispositivo parece indicar que sólo puede ser cometido en la desobediencia del auto suspensorial decretado en el juicio indirecto de garantías, y así se inclina tácitamente el Dr. Ignacio Burgoa, pues se refiere a la suspensión provisional o la definitiva, en que, según su opinión, la ley no distingue, y desde luego, estoy de acuerdo en esto último, es decir en que la ley no distingue.

Dice el autor mencionado, que:

" La condición indispensable para que se cometa este delito, según puede observarse de la anterior transcripción, estriba en que el auto judicial por el que se conceda al quejoso la suspensión (provisional o definitiva, pues la Ley no distingue en este caso) debe estar debidamente notificado a la autoridad responsable, de acuerdo con las reglas sobre notificaciones en el juicio de amparo y que estudiamos en otra ocasión en el capítulo respectivo de este trabajo. "(237)

En el mismo sentido de estimar tácitamente que el delito de desobediencia al auto de suspensión se comete únicamente en el amparo indirecto, se expresa Luis Bazdresch, al señalar lo siguiente:

" La integración del delito requiere que el auto de suspensión haya sido debidamente notificado a la autoridad que no lo obedeció; el segundo párrafo de dicho artículo 206 prevé que esa notificación deba tenerse por hecha en los términos del artículo 33 de la propia Ley de Amparo, o sea cuando la autoridad responsable se negare a recibir el oficio en que se le hace saber el auto de

suspensión, pero en tal caso es indispensable que el actuario del juzgado de distrito haya cumplido con hacer constar el nombre de la autoridad o del empleado con quien entendió la diligencia de entrega del oficio y que se negó a recibirlo o a firmar por el recibo, pues por estar esa formalidad prescrita en el último párrafo del citado artículo 33, es necesario que conste materialmente para que la notificación haya sido hecha debidamente, como el precepto requiere, y así la autoridad responsable no pueda acogerse a que no incurrió en desobediencia, porque desconocía el tenor del auto de suspensión." (238)

No dice expresamente que el delito se cometa en el incidente de suspensión del amparo indirecto, sin embargo, ello se desprende de la referencia al juez de distrito que sólo conoce de amparo indirecto, en donde puede tramitarse el incidente de suspensión, según puede verse de la expresión "... pero en tal caso es indispensable que el actuario del juzgado de distrito haya cumplido con hacer constar el nombre de la autoridad o del empleado con quien entendió la diligencia ..."

Considero que el Dr. Burgoa olvidó el caso de la suspensión " de oficio " comprendida en el artículo 123 de la Ley de Amparo, que no es ni provisional ni definitiva, y como efectivamente el artículo 206 en consulta no distingue, debe entenderse que es aplicable a los supuestos de desobediencia al auto de suspensión provisional, definitiva o de oficio, que se hayan dictado en amparo indirecto.

En párrafos anteriores sostuve que por la redacción del artículo 206 de la Ley de Amparo, parecía dar a entender

que sólo puede cometerse el delito de desobediencia al auto de suspensión con motivo del incidente formado en el juicio indirecto de garantías, y que tácitamente, en tal sentido se inclinan Ignacio Burgoa y Luis Bazdresch.

Pues bien, yo difiero de tales opiniones y considero que en tratándose de amparo directo, es factible la comisión del delito de desobediencia al auto de suspensión, pues si Vgr., la Sala del Tribunal Superior de Justicia señalada como responsable en el amparo directo, desobedece su propia determinación suspensiva, "ipso jure" se encuadra en el tipo delictivo del artículo 206, sin que sea óbice para arribar a esta conclusión, la ausencia de la debida notificación que exige el propio precepto, pues siendo precisamente la autoridad responsable, la misma que decreta la suspensión, tiene pleno conocimiento de la medida cautelar, y no es menester una notificación especial a sí misma.

Igual situación de desobediencia delictiva se daría si, la autoridad responsable negara la suspensión solicitada por el quejoso en amparo directo, y éste, promoviera el recurso de queja contemplado en el artículo 95, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 del Pacto Federal, y el Tribunal Colegiado revocara esa determinación y se concediera la suspensión de la ejecución de la sentencia reclamada, y si notificada la autoridad

responsable, desobedeciera la ejecutoria suspensorial, se daría el supuesto previsto en el preinvocado artículo 206.

Un caso distinto resulta ser el de el auto suspensorial decretado en amparo directo por la propia autoridad responsable, que, notificado al juez de primera instancia lo desobedece, en virtud de que, de conformidad con los términos en que se encuentra el artículo 166 de la Ley de Amparo, no es posible señalar como autoridad responsable ejecutora al juez de primer grado, que por disposición legal de los Códigos de Procedimientos Civiles de los Estados, del Distrito Federal y del Federal de Procedimientos Civiles, son los encargados y facultados para ejecutar las sentencias dictadas en apelación.

En tales condiciones, los jueces de primera instancia, al no tener la calidad de autoridades responsables para efectos del amparo directo, en caso de no obedecer el auto de suspensión decretado por el tribunal responsable en términos del artículo 170 de la Ley de Amparo, no les sería aplicable el artículo 206 de este ordenamiento, por la ausencia de tipicidad, ya que únicamente sanciona los actos de autoridades responsables, y no los de cualquiera otra que, por razón de sus funciones, deba intervenir en la ejecución del fallo reclamado.

Por idénticas razones, no sería aplicable el artículo 209 de la Ley de Amparo, ya que también penaliza los

actos de las autoridades responsables, como se desprende de su lectura:

Art. 209. Fuera de los casos señalados en los artículos anteriores, cuando la autoridad responsable se resista a dar cumplimiento a los mandatos u órdenes dictados en materia de amparo será sancionada en la forma precisada en el Código Penal aplicable en materia federal para los delitos cometidos en la administración de justicia, por los actos u omisiones ahí previstos.

Considero pertinente aclarar que, a pesar de los términos tan precisos en que se encuentra redactado el artículo 206 de la Ley de Amparo, en el que únicamente se encuadra delictivamente la desobediencia al auto de suspensión por parte de la autoridad responsable, más no así, a su superior jerárquico que no hubiese sido designado como autoridad responsable en el amparo, en este último caso, también le sería aplicable dicho dispositivo.

Para llegar a la anterior conclusión, es menester realizar una interpretación armónica de los artículos 143 y 107, segundo párrafo de la Ley de Amparo, que en su parte conducente establecen lo siguiente:

Art. 143. Para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, se observarán las disposiciones de los artículos 104, 105, párrafo primero, 107 y 111 de esta ley.

Las mismas disposiciones se observarán, en cuanto fueren aplicables, para la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad caucional conforme al artículo 136.

Art. 107. ...

Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurrir en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiese concedido el amparo.

Lo anterior quiere decir que, si para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, resulta aplicable el segundo párrafo del artículo 107 de la propia ley, y en esta disposición se señala la responsabilidad de las autoridades que, aun no siendo señaladas como responsables en el amparo, fueren requeridas como superiores jerárquicos para que obliguen a sus subordinados a cumplir con el auto de suspensión, en caso de incumplimiento o retardo, incurrirán en la comisión del delito de desobediencia previsto en el aludido artículo 206 de la ley de Amparo, en los mismos términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiese concedido la suspensión.

En lo que se refiere a la penalidad aplicable al delito de desobediencia al auto de suspensión, es la prevista para el de abuso de autoridad, en los párrafos penúltimo y último del artículo 215 del Código Penal Federal, que comprende sanciones diversas, pues distintas son las conductas que tipifica este precepto.

" Art. 215. ... Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, de le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los

nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos en las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. "

Dicho de otra manera, según sea la violación que se configure con la desobediencia a la suspensión, será la penalidad aplicable, según se vio al analizar estos mismos supuestos en el delito constitucional de negativa de suspensión del acto reclamado (239), y a cuyas consideraciones me remito en obvio de innecesarias repeticiones.

Así las cosas, para simplificar el tratamiento penal del delito de desobediencia al auto de suspensión, propongo una reforma al artículo 206 de la Ley de Amparo, en los siguientes términos:

Art. 206. La autoridad responsable o cualquiera otra que intervenga en la ejecución del acto reclamado, que no obedezca un auto de suspensión dictado en amparo directo o indirecto, debidamente notificado, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Igual sanción se impondrá a la autoridad responsable en amparo directo, que decretada la suspensión, la desobedezca.

Las penas indicadas, se impondrán independientemente de cualquier otro delito en que

(239) Vid. Supra Capítulo Cuarto, inciso IV.2.

incurra, siguiéndose las reglas previstas en el Código Penal aplicable en materia federal para el concurso de delitos.

V.4. Delito de resistencia al cumplimiento de mandatos u órdenes en materia de amparo.

El delito de resistencia al cumplimiento de mandatos u órdenes en materia de amparo, se encuentra previsto en el artículo 209 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, que a la letra dice:

Art. 209. Fuera de los casos señalados en los artículos anteriores, cuando la autoridad responsable se resista a dar cumplimiento a los mandatos u órdenes dictados en materia de amparo será sancionada en la forma precisada en el Código Penal aplicable en materia federal para los delitos cometidos en la administración de justicia, por los actos u omisiones ahí previstos.

Luis Bazdresch estima que se configura el delito de desobediencia, por el sólo hecho de que la responsable, lisa y llanamente, no cumpla con la orden específica que le fuera enviada por la autoridad concedora del amparo, y este autor se expresa en los siguientes términos:

"... Dicha sanción se aplica cuando la autoridad responsable desacata una orden específica del juez de amparo, que no esté contenida en el auto de suspensión o en la sentencia protectora; tal orden puede ser el emplazamiento del tercero perjudicado, la remisión de un informe o de una copia, la expedición de las copias solicitadas por las partes, etc., y la justificación del precepto se encuentra ampliamente en la respetabilidad y en la eficiencia que debe tener la administración de la justicia de garantías, que no debe ser

obstaculizada de ninguna manera por la autoridad responsable. " (240)

No considero que sea el desacato a una orden específica en materia de amparo, lo que configure el delito de resistencia por parte de la autoridad responsable, sino la reiterada actitud de negarse a cumplir con el mandato u orden dictada por la autoridad concedora del juicio constitucional.

En efecto, el simple desacato significa no obedecer; en cambio, la resistencia implica una conducta opuesta al mandato, una persistencia a desobedecer, no obstante los diversos requerimientos y utilización de medios de apremio contra la autoridad responsable, porque estimo que, para la comisión de este delito, deben haberse empleado previamente los medios previstos en el artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente conforme lo establece el artículo 2° de la Ley de Amparo.

Art. 59. Los tribunales, para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear, a discreción, los siguientes medios de apremio:

I. Multa hasta de mil pesos, y

II. El auxilio de la fuerza pública.

Si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia.

Es el propio artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el que señala que, ante la

imposibilidad de lograr el cumplimiento de la determinación judicial, se procederá contra el contumaz por el delito de desobediencia.

En el mismo sentido, resulta aplicable el artículo 183 del Código Penal Federal, que también exige la utilización del apremio, como requisito previo para la comisión del delito de desobediencia:

Art. 183. Cuando la ley autorice el empleo del apremio para hacer efectivas las determinaciones de la autoridad, sólo se consumará el delito de desobediencia cuando se hubieren agotado los medios de apremio.

La Ley de Amparo, también consigna el empleo de los medios de apremio, como requisito para la consumación del delito de resistencia, como se desprende del contenido del primer párrafo del artículo 152 que dice:

Art. 152. A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas en la audiencia del juicio, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad a aquéllas las copias o documentos que soliciten; si dichas autoridades o funcionarios no cumplieren con esa obligación, la parte interesada solicitará del juez que requiera a los omisos. El juez hará el requerimiento y aplazará la audiencia por un término que no exceda de diez días; pero si no obstante dicho requerimiento durante el término de la expresada prórroga no se expidieren las copias o documentos, el juez, a petición de parte, si lo estima indispensable, podrá transferir la audiencia hasta en tanto se expidan, y hará uso de los medios de apremio, consignando en su caso a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato.

Así las cosas, debe concluirse que para la configuración típica del delito de desobediencia a los mandatos u órdenes dictados en materia de amparo, deben haberse empleado los medios de apremio previstos en el Código Federal de Procedimientos Civiles, y, ante su insuficiencia, se dará vista al Ministerio Público Federal, para que integre la averiguación previa respectiva y haga la consignación al juez de distrito.

Sólo para concluir, resulta pertinente aclarar que, si la autoridad responsable no cumple, con los mandatos u órdenes dictados en términos generales, en materia de suspensión, no se tipifica el ilícito a que se refiere el artículo 209 en estudio, pues este se particularizó, indebidamente a mi modo de ver, exclusivamente a la los aspectos del amparo en estricto sentido, es decir, sin incluirse las cuestiones suspensionales.

Desde luego, deben excluirse los delitos que en materia suspensorial preve expresamente la Ley de Amparo en los artículos 204 (falsedad), 206 (desobediencia al auto de suspensión) y 207 (admisión de fianzas o contrafianzas ilusorias o insuficientes).

V.5. Delito de violación de garantías.

La cuestión relativa a la violación de garantías, tiene una trascendencia mayor a la del mero juicio de amparo en que se resuelve un conflicto particular, pues aun

suponiendo la concesión de la protección federal, si no se toman medidas de otro orden, las autoridades continuarán violando las garantías individuales.

Estas cuestiones preocupaban grandemente a Ignacio L. Vallarta (241), quien señalaba lo siguiente:

Si la ley no se encarga de castigar á la autoridad que cometa el delito de violación de garantía, por más que el amparo proteja á la víctima, impidiendo que el atentado se consume, ese delito se estará repitiendo sin término ni medida, y el art. 1º de la Constitución no será sino un precepto vano, y el supremo deber que impone á todas las autoridades del país de respetar y sostener las garantías, no tendrá sanción alguna que lo haga efectivo.

Relacionadas directamente con el delito de violación de garantías, existen dos interrogantes: primera, ¿Siempre que se conceda la protección federal debe estimarse que la autoridad responsable cometió el delito de violación de garantías?; y, segunda, ¿el delito de violación de garantías debe ser conocido por las autoridades del fuero común o las del fuero federal?

Por razón de método, procederé primeramente a analizar si toda violación de garantías efectuada por la autoridad responsable, es constitutiva de delito.

En la forma en que está redactado el artículo 210 de la Ley de Amparo, se deduce que hay algunos casos de

(241) El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus. Pág. 309.

concesión de la protección federal, en que la violación de garantías individuales constituye delito, y otros en que tal violación sólo es materia de la sentencia constitucional.

Art. 210. Siempre que al concederse definitivamente al quejoso el amparo de la Justicia Federal apareciere que la violación de garantías cometidas constituye delito, se hará la consignación del hecho al Ministerio Público.

Es evidente que siempre que se conceda la protección de la Justicia de la Unión, es porque se estimó por la autoridad concedora del amparo, que se violaron las garantías individuales del quejoso.

En este orden de ideas, ¿debe concluirse que en tales hipótesis hay materia para integrar una averiguación criminal en contra de la autoridad responsable ?

La respuesta a la anterior interrogante es mucho más complicada de lo que parece, pues de ser en el sentido afirmativo, se trastocaría el orden constitucional del país, pues en cada caso de concesión del amparo se tendría que separar de su cargo a la autoridad responsable y hacer una nueva designación, y así hasta el infinito.

Independientemente del problema práctico que esta cuestión plantea, debo abordarlo, y para ello me permitiré citar el artículo 364, fracción II, del Código Penal Federal:

Art. 364. Se aplicará la pena de un mes a tres años de prisión y multa hasta de mil pesos: ...

II. Al que de alguna manera viole, con perjuicio de otro, los derechos y garantías establecidos por la Constitución General de la República en favor de las personas.

Es evidente que en todo caso en que se ampare y proteja al quejoso, es porque se violaron en su perjuicio las garantías individuales previstas en la Carta Magna, pues de no ser así, se habría negado la protección federal.

Es claro que existe una contradicción entre el artículo 210 de la Ley de Amparo y el 364, fracción II, del Código Penal Federal, pues mientras el primero sugiere que hay casos en que la violación de garantías no constituye delito, el segundo expresa que toda violación de garantías es delito. Así las cosas, ¿Cuál dispositivo debe prevalecer ?

Para resolver la contradicción citada, resulta necesario acudir al artículo 133 de la Constitución General de la República, que a la letra dice:

Art. 133. Esta 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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Del precepto indicado se desprende que la Ley Suprema está formada por tres cuerpos jurídicos distintos:

a).- La Constitución; b).- Las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella; y, c).- 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.

Enfocando la atención en el inciso b), es decir, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Carta Magna, tenemos que entre el Código Penal Federal y la Ley de Amparo, es esta última, por ser reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, la única que tiene la calidad de " Suprema ", por emanar de los preceptos que reglamenta, y en tales condiciones, sus disposiciones, y en especial el artículo 210, tienen rango superior sobre el diverso 364, fracción II, del Ordenamiento Represivo Federal, y de esta manera, queda salvada tanto la contradicción legislativa como la jerarquía de una norma sobre otra.

No obsta a la anterior conclusión, la circunstancia de que ambas leyes tengan el mismo origen, esto es, el Congreso de la Unión, pues repito, la supremacía de la Ley de Amparo sobre el Código Penal Federal, deriva de la propia Constitución, al establecerlo así el artículo 133.

El maestro Ignacio Burgoa, al hablar sobre el delito de violación de Garantías, en su obra de El Juicio de Amparo, señala lo siguiente:

" g) Por último, independientemente de los delitos oficiales específicos que consigna la

Ley de Amparo y que hemos esbozado con antelación, en el artículo 210 de este ordenamiento se contiene una referencia a la posibilidad de que, por la mera violación de garantías individuales que realice la autoridad responsable, ésta cometa delitos distintos. Ahora bien, ¿cuáles pueden ser estos diversos delitos que podría cometer la autoridad responsable al violar las garantías individuales? Estimamos que son aquellos hechos consignados tanto en el Código Penal en su artículo 215 que impliquen una violación a derechos fundamentales del individuo (por ejemplo, los contenidos en las fracciones II, III, IV, V, VIII, X y V) (Sic). La condición indispensable para que la violación de garantías individuales constituya un delito distinto de los mencionados en la Ley de Amparo conforme al artículo 210 de este ordenamiento, estriba en que la aludida contravención sea declarada definitiva y ejecutoriadamente por la Justicia Federal que haya otorgado el amparo al quejoso. " (242)

Será el análisis del acto reclamado a la luz de los derechos subjetivos públicos del quejoso, lo que determinará si " per se ", este acto, también resulta contraventor de las normas penales, pues habrá casos en que, a pesar de que se hayan violado las garantías del promovente del amparo, no hay violación al Código Penal.

Por ejemplo, si una Sala del Tribunal Superior de Justicia, al dictar una sentencia definitiva en grado de apelación, realiza el análisis interpretativo de algún precepto substantivo o procesal, y contra tal fallo se interpone el juicio de amparo directo, y el Tribunal Colegiado ampara al quejoso, considerando que tal interpretación es violatoria de los artículos 14 y 16 constitucionales, ello no es mérito suficiente para la

(242) Op. Cit. Págs. 845 y 846.

consignación de la autoridad responsable, pues el sólo criterio distinto entre la responsable y el órgano federal de amparo, sólo refleja la diversidad de criterios sobre un mismo punto jurídico. Máxime si la sentencia de la responsable se fundamentó en un criterio de la Suprema Corte de Justicia o de un Tribunal Colegiado de Circuito, aislado o jurisprudencial, que posteriormente, y para ese caso concreto fue modificado.

Desde luego, la hipótesis tratada es dable únicamente cuando la sentencia reclamada se basó en una mera interpretación o en error de opinión, y no cuando el fallo fue proferido por motivos inmorales como el haber recibido alguna dádiva, favor o gratificación por el dictado de la resolución, pues en este caso, se estarían cometiendo además del delito de cohecho, el ilícito contra la administración de justicia, previstos y sancionados en los artículos 222 y 225, fracción VI, respectivamente, del Código Penal Federal.

Dicho en otras palabras, cada acto autoritario debe ser juzgado a la luz de las normas penales vigentes en el momento en que fue expedido o ejecutado, y si tiene encuadramiento en algún precepto del Ordenamiento Represivo, habrá lugar a la formación de causa en contra de la autoridad responsable, con independencia de que el quejoso obtenga resultado favorable en el amparo.

Por su parte, el tratadista Luis Bazdresch, analizando el artículo 210 de la ley de Amparo (antes de su reforma en 1983), establece lo siguiente:

" 9. El artículo 210 manda que si el acto violatorio de garantías constituye un delito, al conceder el amparo en definitiva debe consignarse dicho delito al Ministerio Público. Ese precepto es acorde con el artículo 214, fracción IV, del Código Penal Federal, que instituye como abuso de autoridad la ejecución, por un funcionario público o agente del gobierno, de cualquier acto arbitrario, distinto de los previstos en las demás fracciones del propio artículo 214, si tal acto atenta a los derechos garantizados en la Constitución, y la sanción es de seis meses a seis años de prisión, multa de veinticinco a mil pesos y destitución de empleo, determinada en el artículo 213 del mismo Código Penal. Cuando la justicia federal ha decidido en resolución ejecutoriada que determinado acto es violatorio de garantías, y consiguientemente ha concedido al afectado la protección constitucional, ciertamente hay base sólida para afirmar que se ha cometido el acto arbitrario y atentatorio a los derechos garantizados en la Constitución de que trata la citada fracción IV del artículo 214 del Código Penal; así resulta obvio en las detenciones de personas por autoridades administrativas que proceden sin orden judicial, en las desposesiones sin previa audiencia, y aun en toda orden, de cualquiera autoridad, que afecta a uno o más particulares, y que no exprese el fundamento y el motivo de la causa legal del procedimiento; y hay que convenir en que sería muy saludable que en todos esos casos y en otros similares, se consignaran los hechos al Ministerio Público, en debido cumplimiento de la referida prevención del artículo 210 de la Ley de Amparo, pues aunque la justicia de garantías queda satisfecha con el restablecimiento del agraviado en el uso de su garantía violada y con la consiguiente reposición de las cosas al estado que guardaban antes de la violación, en los términos que previene el artículo 80, la referida consignación del hecho violatorio, que naturalmente implica la de la autoridad que lo ordenó o cometió, serviría de instrucción, y al mismo tiempo de preventivo, para que esa autoridad se abstuviese en lo sucesivo de atentar contra los derechos garantizados en la Constitución, y también

esa consignación revestiría cierta ejemplaridad para todas las autoridades en general, pues les advertiría que las violaciones de garantías no quedan impunes. Sin embargo, de hecho el mandamiento del repetido artículo 210 nunca se aplica, pues los jueces y tribunales federales lo ignoran prácticamente, a pretexto de que, por una parte, el agraviado tiene expedito su derecho para presentar su querrela o su denuncia ante el Ministerio Público y así mover la acción punitiva contra la autoridad que lo ha perjudicado, y por la otra, en la gran mayoría de los casos las autoridades responsables no proceden maliciosamente, sino por ignorancia, por falta de cuidado o por equivocación, o sea sin la intención dañina que teóricamente es indispensable para la configuración de un delito. " (243)

No estoy de acuerdo en que en todo caso en que se haya concedido la protección federal al quejoso "... ciertamente hay base sólida para afirmar que se ha cometido el acto arbitrario y atentatorio a los derechos garantizados en la Constitución de que trata la citada fracción IV del artículo 214 del Código Penal ..." (Actualmente el delito de abuso de autoridad se reglamenta en el artículo 215 del Código Penal Federal, y la fracción IV, del anterior artículo 214, fue derogada).

Basta para la demostración de lo anterior, el ejemplo que frecuentemente se presenta en los tribunales federales, en que, en ejecución del auto de exequiendo, o de una sentencia definitiva, se embargan bienes salidos del patrimonio del deudor, y que el tercero extraño a juicio, al promover el juicio indirecto de garantías, le es concedida la

(243) Op. Cit. Págs. 375 y 376.

protección federal, para el efecto de que no sea desposeído, o se le restituya en la posesión arrebatada.

En tales casos, si se hubiese tratado de bienes inmuebles que aún permanecían inscritos en el Registro Público de la Propiedad a nombre del demandado en el juicio del que dimanó el acto reclamado, es obvio que no existe ninguna base sólida para presumir la comisión del delito de violación de garantías por parte de las autoridades responsables, ya que es a través del juicio constitucional en el que el quejoso demuestra que los bienes embargados ya habían salido del patrimonio del deudor, y este extremo lo ignoraba la autoridad responsable, e incluso el actor que señaló para embargo tal bien inmueble.

En este sentido de la ineficacia jurídica del embargo sobre bienes que no pertenecen al deudor, se ha pronunciado jurisprudencialmente la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, como puede verse a continuación:

1168. EMBARGO PRACTICADO EN BIENES SALIDOS DEL PATRIMONIO DEL DEUDOR, ILEGALIDAD DEL.
El embargo sólo puede ser eficaz cuando recae en bienes que corresponden al demandado, y no es jurídico que, por no haberse inscrito oportunamente la compraventa, el acreedor del vendedor tenga derecho a secuestrar lo que ha salido del patrimonio de éste. (244)

(244) Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1974-1975. Actualización IV Civil. Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pág. 607.

Partiendo ahora del supuesto que la violación de garantías ha sido también constitutiva de delito, surge ahora otra interrogante ¿ este ilícito es de la competencia de los jueces federales, o por el contrario de los tribunales del fuero común ?; ¿ o habrá ocasiones, en que sea federal el delito, y otras local ?

El ilustre Vallarta, sostuvo en su tiempo que el delito de violación de garantías no siempre es de la competencia federal:

Ha habido quien pretenda, y alguna vez en procesos célebres, que los delitos que atacan las garantías consignadas en la Constitución son siempre federales, supuesto que en último extremo se trata de la aplicación de la suprema ley federal, cosa que es siempre de la competencia de los jueces de la Unión, según lo dispuesto en la primera parte del artículo 97 de esa ley. Una simple indicación del buen sentido, basta para poner de manifiesto el error en que esa opinión está concebida. Todos, ó la mayor parte de los delitos atentan contra esas garantías, más ó menos directamente. ¿Qué mayor atentado puede haber contra la vida del hombre que el asesinato; contra la propiedad que el robo; contra la libertad que el plagio; contra la honra que la calumnia? Y decir que estos son delitos federales aunque los cometa un particular, menos aún, una autoridad, es declarar inútiles á los tribunales locales, es negar las instituciones que nos rigen. La parte primera del artículo 97 de la Constitución no puede tener una inteligencia que niegue la competencia de los tribunales de los Estados, que desconozca la soberanía de éstos. Por evidentes no necesitan de demostración estos asertos. (245)

El artículo 97, fracción I, de la Constitución de 1857, antes de su reforma el 29 de mayo de 1884, y que es el

(245) El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus. Pág. 404.

que tomó en consideración Vallarta al escribir su obra El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus (1881), estaba redactado en los siguientes términos:

Art. 97. Corresponde á los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales.

Considero que cualquier autoridad que viola una garantía individual, viola al mismo tiempo, una ley federal, y en tales condiciones, la competencia para conocer del delito respectivo radica en los jueces de Distrito, como lo demostraré a continuación:

Está fuera de cualquier duda, que la máxima ley federal es la Constitución General de la República, y por ende, los derechos subjetivos públicos que contienen las garantías individuales en favor de los particulares, son igualmente normas federales.

Por su parte, el artículo 104, fracción I-A, de la Carta Magna establece lo siguiente:

Art. 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I-A. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces

y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca el asunto en primer grado.

Así las cosas, atendiendo al principio de competencia federal establecido en el artículo 104, fracción I-A, de la Constitución, debe estimarse que si las autoridades de los estados, al emitir o ejecutar un acto, violan las garantías individuales de algún particular, y si tal violación resultara constitutiva de delito, se estaría en presencia de una controversia del orden criminal suscitada sobre el cumplimiento y aplicación de una ley federal que lo es la Constitución General de la República.

Por otro lado, si ya la autoridad federal, a través del Juicio de Amparo, determinó la existencia de la violación de garantías y por ello concedió la protección federal solicitada, no debe dejarse en manos de la autoridad local determinar la existencia o no del delito de violación de garantías, salvo que, a elección del afectado se acuda a la jurisdicción concurrente que el propio artículo 104, fracción I-A, preve, pues ahí se establece que cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal.

No cabe duda que es ingeniosa la argumentación de Vallarta, empero, no participo de su criterio, cuando, para objetar la competencia federal en el caso del delito de violación de garantías, estima que "Todos, ó la mayor parte de los delitos atentan contra esas garantías, más ó menos directamente. ¿Qué mayor atentado puede haber contra la vida del hombre que el asesinato; contra la propiedad que el robo; contra la libertad que el plagio; contra la honra que la calumnia?"

En efecto, cuando de reparar la violación de garantías se trata, debe acudirse al Juicio de Amparo, que únicamente procede contra actos de autoridades, no contra los de los particulares, y si alguna violación de ésta índole fue cometida, habrá de ser juzgada bajo los lineamientos del Código Penal Federal, que específicamente debe prever el delito y la pena aplicable; y si el hecho cometido constituye homicidio, robo, plagio o calumnia, no es bajo la óptica de las garantías en que deben verse esas conductas, sino bajo el ángulo del Código Penal, federal o local, según sea el caso.

No es cierto tampoco que la inteligencia del artículo 97 de la Constitución de 1857, conduce a violar la soberanía de los Estados, pues, olvidó Vallarta, ella estaba perfectamente protegida a través del contenido del artículo 40 de la Constitución de 1857, conforme al cuál, "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados

libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior"; y si por otra parte, esta forma de gobierno comprendía la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, en términos del artículo 50 de la propia Carta Federal, no se comprende entonces la pretendida violación a la soberanía estatal.

No obstante mi discrepancia de opinión con Ignacio L. Vallarta, sobre la competencia para conocer del delito de violación de garantías, sí comparto su preocupación, y para concluir este apartado citaré sus palabras:

Y he dicho que es de urgente aplicación práctica esa teoría, porque la impunidad en que quedaran las autoridades que violen las garantías, cuando esa violación constituya un delito, es funesta por más de un motivo. Si la infracción de la ley, cometida por particulares, no puede pasar desapercibida sin que los vínculos sociales se relajen, cuando los delincuentes son las autoridades mismas, cuando los derechos ofendidos son los que al hombre concede su misma naturaleza racional, y cuando la ley transgredida es la suprema de la República, ninguna severidad es sobrada para reprimir esa clase de delitos. El alarmante, excesivo aumento que los amparos van teniendo de año en año, a la par que revela el poco respeto que las autoridades tienen a la Constitución, es el síntoma de un mal trascendental, mal que debe combatirse de un modo enérgico por medio de una penalidad severa; sólo así se evitarán las reincidencias de la autoridad en la violación de una misma garantía: sólo así el amparo llenará por completo sus fines. (246)

Si ya desde el siglo pasado, el insigne Vallarta mostraba su preocupación por las constantes violaciones constitucionales efectuadas por las autoridades de la

república, que desembocaba en un recargo en las labores de la Suprema Corte de Justicia, en la actualidad sigue aquejando este mismo problema, y seguirá en aumento mientras el Poder Judicial de la Federación no actúe con la energía suficiente para hacer respetar sus fallos constitucionales y las resoluciones en materia de suspensión, pues es de sobra conocido que se requiere de la "voluntad política" del ejecutivo para enderezar acciones ejemplares contra las autoridades contumaces en el acatamiento a las disposiciones emanadas de los juicios de amparo.

Sólo a guisa de ejemplo me permitiré decir que en la ciudad de Monterrey, N.L., se resolvió en el Incidente de Suspensión formado con motivo del Juicio de Amparo Indirecto No.1191/91, promovido por Norma Fares kuri de Juan y Ma. de Lourdes Siller de Ibarra, ante el Juzgado 3° de Distrito, que el Presidente Municipal de San Pedro Garza García N.L., violó el auto de suspensión provisional, y se ordenó dar vista al C. Agente del Ministerio Público Federal, para los efectos del artículo 206 de la Ley de Amparo.

Que además, esta determinación se confirmó por el Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito en el expediente No. 22/91, formado con motivo del Recurso de Queja interpuesto por el propio Presidente Municipal de San Pedro Garza García, N.L.; sin embargo fue tanta la tibieza del Ministerio Público Federal que integró la averiguación

respectiva, que quedó impune el delito cometido, pues jamás se hizo la consignación ante el Juez de Distrito.

Seguramente casos como éste, debe haber muchos en la República, cuya atención no es importante a los ojos de del Ministerio Público Federal y de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, pues el Juicio de Amparo lo entienden como una institución jurídica al servicio de los particulares para la defensa de sus intereses privados, y no como lo que verdaderamente es: el celoso guardián de la Constitución General de la República.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO CUARTO

PRIMERA.- La expedición o la ejecución del acto reclamado por parte de las autoridades responsables, puede dar lugar a diversas responsabilidades, a las que deben hacer frente de manera directa y personal las personas físicas que ocupen el cargo autoritario, como sucede en el supuesto de la responsabilidad penal; y en ocasiones, el Estado debe también juntamente con el servidor público, responder de los daños causados, aun y cuando de manera subsidiaria, como sucede en la hipótesis de responsabilidad civil.

La responsabilidad civil o penal de las autoridades no está sujeta a que el quejoso obtenga sentencia favorable en el juicio constitucional, pues puede incluso decretarse el sobreseimiento, sin que ello implique exoneración de las autoridades responsables, como se desprende del contenido del artículo 75 de la Ley de Amparo que a la letra dice:

Art. 75. El sobreseimiento no prejuzga sobre la responsabilidad en que haya incurrido la autoridad responsable al ordenar o ejecutar el acto reclamado.

SEGUNDA.- En la legislación mexicana se contempla la responsabilidad del Estado, sólo que de manera subsidiaria, esto es, que únicamente podrá exigírsele a la persona moral pública, si el servidor público no tuviese bienes, o los tuviere de manera insuficiente para hacer frente a la responsabilidad civil derivada de su actuación, como se desprende del contenido del artículo 1928 del Código Civil que señala lo siguiente:

Art. 1928. El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones que le estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

He de criticar este dispositivo legal porque se quedó retrasado en cuanto a la terminología de derecho público, dado que en la actualidad no se emplea el término "funcionario", mismo que fue substituido por el de "servidor público", según es de verse del contenido de los artículos 109, fracción II, 110, párrafo tercero, 111, octavo párrafo, 112, segundo párrafo y 114, párrafos primero y segundo de la Constitución General de la República.

Independientemente de ello, considero poco feliz la redacción cuando señala que el Estado tiene obligación de

responder de los daños causados por sus funcionarios "en el ejercicio de sus funciones que le estén encomendadas"; pues ello quiere decir que, si un servidor público excede el límite de las funciones encomendadas ¿no responde el Estado por los daños derivados de los hechos ilícitos cometidos?

Semejante conclusión sería inadmisibile, dado que, precisamente son los actos arbitrarios del estado, verificados a través de sus servidores públicos, los que afectan a los particulares, y pueden causarles daños, máxime que en los casos del juicio constitucional, fueron esas mismas consideraciones las que sirvieron de apoyo para conceder el amparo.

Tampoco estoy de acuerdo en que la responsabilidad del Estado se contemple de manera subsidiaria, pues como persona moral, debe tener la misma condición de igualdad que las demás reconocidas en el artículo 25 del Código Civil, so pena de considerarse anticonstitucional el artículo 1928 aludido, máxime si se toma en consideración que, de conformidad con el diverso 1918 del mismo ordenamiento, "las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones", y aquí no se hace distingo, de que tal responsabilidad es subsidiaria (248). Y por otra parte, como

(248) La misma crítica hecha al artículo 1928, es aplicable al 1918, en el sentido de que independientemente de que si los daños causados por un representante legal de la persona moral (privada), fueron con motivo del ejercicio de sus funciones o no, ésta debe responder de tales daños, pues el representante actuó a nombre de la persona moral.

lo expresa el artículo 27 del propio ordenamiento, las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, y tales órganos actúan a través de las personas físicas que para ello han sido designadas.

Así las cosas, la responsabilidad de las personas morales, entre ellas el Estado, queda plenamente identificada por la indebida actuación del funcionario o servidor público que ha sido designado o elegido popularmente (culpa "in eligiendo"), o por la falta o indebida supervisión de sus actos (culpa "in vigilando").

TERCERA.- En la primera Ley de Amparo de 1861, aparecen el artículo 12, que se refiere a la responsabilidad de la autoridad responsable, y que si bien no establece una penalidad específica, sí al menos se consigna la posibilidad de sancionar a la autoridad que hubiese dictado el acto reclamado:

Art. 12. La sentencia se publicará en los periódicos y se comunicará oficialmente al gobierno del Estado, para que pueda exigirse la responsabilidad que haya, en la autoridad que dictó la providencia. Si la autoridad responsable es federal, se pasará testimonio a su superior inmediato, para lo que hubiere lugar.

CUARTA.- Con mayor amplitud, la Ley de Amparo de 1869, estableció en sus artículos 19, 21 y 22, el procedimiento de ejecución de la sentencia de amparo, y la responsabilidad de las autoridades responsables en caso de incumplimiento:

Art. 19.- El juez de distrito hará saber sin demora la sentencia al quejoso y á la autoridad encargada inmediatamente de ejecutar el acto que se hubiere reclamado; y si dentro de veinticuatro horas esta autoridad no procede como es debido en vista de la sentencia, ocurrirá á su superior inmediato, requiriéndolo á nombre de la Unión para que haga cumplir la sentencia de la Corte. Si la autoridad ejecutora de la providencia no tuviere superior, dicho requerimiento se entenderá desde luego con ella misma.

Art. 21.- Si no obstante la notificación hecha á la autoridad, el acto reclamado quedare consumado de un modo irremediable, el juez de distrito encausará desde luego al inmediato ejecutor del acto; o si no hubiere jurisdicción sobre él por gozar de la inmunidad de que trata el art. 103 de la constitución, dará cuenta al congreso federal.

Art. 22.- Si ya estaba hecho el requerimiento de que habla el art. 19, y á pesar de él se consumó el acto reclamado, serán encausados la autoridad que lo hubiere ejecutado y su superior.

Como se ve de los dispositivos transcritos, se preveía que si el acto reclamado quedare irremediabilmente consumado, después de la notificación de la sentencia amparatoria, daba lugar a formación de causa penal en contra de la autoridad ejecutora (Art. 21); y si el superior inmediato había sido requerido para que obligara al inferior a cumplir, y a pesar de ello se consumó el acto reclamado, eran encausados tanto la autoridad que lo hubiere ejecutado como su superior (Art. 22).

QUINTA.- Como antecedente del actual artículo 75 de la ley de 1936, aparece por primera vez un precepto nuevo en la Ley de 1882, que señalaba la posibilidad de exigir la responsabilidad civil o penal en que pudiese haber incurrido

la autoridad responsable al ejecutar el acto reclamado, no obstante que se decretara el sobreseimiento; este artículo es el 36, que señalaba lo siguiente:

" Art. 36. El sobreseimiento no prejuzga la responsabilidad civil ó criminal en que haya podido incurrir la autoridad ejecutora, y quedan expeditos los derechos de los interesados, para hacerla efectiva ante los jueces competentes. "

Igualmente, en la ley de 1882, se encuentra el origen del artículo 210 de la Ley de 1936, en relación a la posibilidad de sancionar penalmente a la autoridad responsable, si la violación de garantías constituye delito, consignándose el artículo 40 de la ley de 1882 de la siguiente manera:

Art. 40. Siempre que al revisar las sentencias de amparo aparezca de autos que la violación de garantías de que se trata, está castigada por la ley penal, como delito que pueda perseguirse de oficio, consignará la Corte á la autoridad responsable, al juez federal ó local que deba juzgar de ese delito, para que proceda conforme a las leyes.

SEXTA.- El artículo 780 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, consignaba como causa de responsabilidad penal la circunstancia del retardo en el cumplimiento de la ejecutoria derivado de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que interviniera en la ejecución, de manera similar a como se contiene en el actual artículo 107 de la ley de 1936.

A continuación me permitiré citar textualmente el artículo 780 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909:

" Art. 780. Si el retardo en el cumplimiento de la ejecutoria fuere por desobediencia, evasivas o proceder ilegal de la autoridad responsable ó de cualquiera otra que intervenga en la ejecución, el juez de distrito instruirá proceso á la autoridad responsable del hecho; y si esta gozare de la inmunidad que conforme á la Constitución Federal ó como consecuencia de ella, tienen los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, dará cuenta al Congreso federal ó á la Legislatura respectiva, para que procedan conforme á sus atribuciones. De la misma manera procederá contra la autoridad ejecutora, si por resistencia de ésta al cumplir la ejecutoria, se consumare de un modo irremediable el acto reclamado.

SEPTIMA.- En la Ley de Amparo de 1919, aparecen conductas que no se contemplaban en las anteriores legislaciones, como por ejemplo la desobediencia al auto de suspensión en materia penal, admisión de fianzas ilusorias o insuficientes, repetición del acto reclamado, resistencia al cumplimiento de las órdenes de jueces de distrito o la Suprema Corte, y las faltas simples tanto en materia de amparo como en el recurso de súplica.

A continuación me permitiré transcribir los dispositivos que contienen dichas conductas imputables a la autoridad responsable, que daban motivo a sanciones:

Art. 160. La autoridad responsable que no obedezca la orden de suspensión del acto reclamado, en los casos de condenación a muerte o de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la

Constitución, será destituida de su empleo y castigada con la pena de uno a seis años de prisión. En los demás casos la falta de ejecución de la suspensión del acto, se impondrá, además de la destitución de empleo, la pena de arresto mayor.

Art. 161. La autoridad que admita para la suspensión del acto reclamado, una fianza que resulte ilusoria o insuficiente, sufrirá la pena de arresto mayor, sin perjuicio de la responsabilidad civil, en los términos de la regla X del artículo 107 constitucional.

Art. 162. Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, en los casos a que se refiere la primera parte del artículo 160, se le impondrán las penas ahí establecidas. En los demás casos se aplicarán las penas de destitución y arresto mayor o menor, según la gravedad y demás circunstancias del caso.

Art. 163. Siempre que al dictarse una sentencia de amparo, aparezca que hay violación de garantías y que dicha violación constituye un delito que deba perseguirse de oficio, la autoridad responsable será consignada al juez competente, por la Suprema Corte de Justicia.

Art. 164. Fuera de los casos especificados en los artículos que anteceden, siempre que cualquiera autoridad responsable se resista a cumplimentar los mandatos de los jueces de Distrito o de la Suprema Corte de Justicia, dictados con arreglo a la presente ley, sufrirá la pena de destitución de empleo y una multa de diez a quinientos pesos.

Art. 165. Las simples faltas en que incurran las autoridades responsables en materia de amparo o recursos de súplica serán castigados por la Suprema Corte de Justicia o los Jueces de Distrito, en sus respectivos casos, con las correcciones disciplinarias de extrañamiento, apercibimiento o multa de cinco a cincuenta pesos.

OCTAVA.- Conforme a las disposiciones jurídicas en vigor, de los delitos en que pueden incurrir las autoridades

responsables, deben distinguirse por su origen los de rango constitucional y los de orden legal, siendo importante esta distinción por sus consecuencias en cuanto al requisito de investigación en averiguación previa y posterior consignación ante los tribunales.

Así por ejemplo, en el artículo 107 constitucional, fracciones XVI y XVII, se consagran distintas actuaciones que, realizadas por las autoridades responsables, les acarrean sanciones penales reguladas a través de la Ley de Amparo y el Código Penal Federal.

A continuación me permitiré transcribir las disposiciones constitucionales a que me he referido:

" Art. 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes: ...

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda;

XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, o cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare; ... "

NOVENA.- La responsabilidad penal constitucional de las autoridades responsables, puede a su vez, subdividirse en responsabilidad penal en el amparo y responsabilidad penal en la suspensión del acto reclamado.

Por lo que hace al amparo, los delitos previstos en la fracción XVI, del artículo 107 del Pacto Federal, son los de repetición del acto reclamado y el de incumplimiento a una ejecutoria de amparo; y en lo referente a la materia suspensional, los delitos consignados en la fracción XVII, del propio dispositivo, son el de negativa de suspensión del acto reclamado y el de admisión de fianzas ilusorias o insuficientes.

DECIMA.- La fracción XVI, del artículo 107 del Pacto Federal, contempla los siguientes tipos delictivos de las autoridades responsables: a).- Repetición del acto reclamado; y, b).- Elusión en el cumplimiento de la sentencia de amparo.

En ambos casos, es un requisito indispensable que la sentencia de concesión de la protección federal haya causado ejecutoria, pues reglamentariamente sólo éstas son ejecutables, en términos de lo dispuesto por los artículos 104 y 106 de la Ley de Amparo.

La parte reglamentaria de la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, se contiene en el artículo 208 de la Ley de Amparo que a la letra dice:

Art. 208. Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir el cumplimiento de la sentencia de la autoridad federal, inmediatamente será separada de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad.

Ni la Constitución ni la Ley de Amparo, señalan la penalidad aplicable a la autoridad responsable que insista en la repetición del acto reclamado o trate de eludir el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, siendo el último ordenamiento invocado el que remite al Código Penal Federal, para la fijación de la sanción, y por ende, aplicable la que se señala para el delito de abuso de autoridad.

Ahora bien, el artículo 215 del Ordenamiento Represivo Federal establece en sus párrafos penúltimo y último las siguientes sanciones para el delito de abuso de autoridad:

" Art. 215. ... Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, de le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos en las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días de multa y destitución e inhabilitación de dos

a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. "

Como se ve de la transcripción, existen dos penalidades establecidas para las distintas hipótesis en que se puede cometer el delito de abuso de autoridad, y la pregunta a resolver es: ¿Cuál de ellas es la aplicable a los delitos de repetición del acto reclamado o de elusión al cumplimiento de una ejecutoria de amparo ?

Estimo que siguiendo el principio "in dubio pro reo", debe estarse a la penalidad menos grave, y por ello la norma aplicable es la contenida en el penúltimo párrafo del artículo 215 del Código Penal Federal, que establece las siguientes sanciones: a).- Prisión de uno a ocho años; b).- Multa de cincuenta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de la comisión del delito; c).- Destitución del empleo, cargo o comisión; y, d).- Inhabilitación de uno a ocho años para el desempeño de otro empleo, cargo o comisión públicos.

No obstante lo dicho, considero que existe otro argumento convincente que apoya la conclusión anterior, y es el que consiste en asimilar la conducta de la autoridad responsable a alguna de las fracciones que contiene el artículo 215 del Código Penal del Distrito Federal, y hecho el análisis respectivo, podría encuadrarse en la fracción III, que señala lo siguiente:

" Art. 215. Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes: ...

III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; "

En la especie, la autoridad responsable al tratar de eludir el cumplimiento de una ejecutoria de amparo, equivale a negarle al particular quejoso, la protección o servicio que tiene obligación de otorgarle, y que expresamente le impone el artículo 80 de la Ley de Amparo, por lo que, esta conducta es sancionable en los términos que quedaron apuntados, es decir, conforme al penúltimo párrafo del artículo 215 del Código Penal Federal (249).

DECIMA PRIMERA.- Establecidos los tipos delictivos y la penalidad aplicable, toca ahora resolver un punto de técnica constitucional en el ejercicio de la acción penal, pues por una parte los artículos 21 y 102 de la Ley Suprema otorgan el monopolio de la acción persecutoria al Ministerio Público, y por la otra, la fracción XVI, del artículo 107, determina que en los casos que menciona, se hará la consignación correspondiente al Juez de Distrito, pero sin

(249) En los términos en que anteriormente se encontraba redactado el artículo 208 de la Ley de Amparo, se hacía expresa referencia al dispositivo del Código Penal que regulaba la sanción a imponer: Art. 208. Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratase de eludir la sentencia de la autoridad consignada al juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que se castigará con la sanción que señala el artículo 213 del Código Penal.

Si apareciere cometido otro delito, el juez de distrito pondrá los hechos en conocimiento del Ministerio Público que corresponda.

Art. 213.- Al que cometa el delito de abuso de autoridad se le impondrán de seis meses a seis años de prisión, multa de veinticinco mil pesos y destitución de empleo.

establecer qué órgano es el competente para efectuar dicha consignación.

A pesar de que hay una corriente doctrinaria () inclinada a sostener que debe ser el Ministerio Público el encargado de hacer la consignación a los tribunales, mi opinión es que esa potestad compete de manera exclusiva y excluyente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues así se encuentra regulado desde sus orígenes.

Las facultades de la Suprema Corte para actuar en el ejercicio de la acción penal, tienen sustento jurídico en el artículo 40 de la Ley de Amparo de 1882, cuyo tenor literal es el siguiente:

Art. 40. Siempre que al revisar las sentencias de amparo aparezca de autos que la violación de garantías de que se trata, está castigada por la ley penal, como delito que pueda perseguirse de oficio, consignará la Corte a la autoridad responsable, al juez federal ó local que deba juzgar de ese delito, para que proceda conforme a las leyes.

Posteriormente, este dispositivo pasó a ser el artículo 823 del Código de Procedimientos Federales de 1897, en los siguientes términos:

" Art. 823. Siempre que al revisar las sentencias de amparo, los autos de improcedencia ó sobreseimiento, aparezca que la violación de garantías de que se trata, constituye un delito que pueda perseguirse de oficio, la autoridad responsable será consignada por la Corte de Justicia al tribunal competente. "

No sólo podía la Corte consignar a la autoridad responsable, sino que estaba facultada para recibir las acusaciones contra los jueces de distrito por los delitos cometidos durante la substanciación de los juicios de amparo, y dicho Alto Tribunal, como órgano de acusación, era el encargado de hacer la consignación ante el tribunal de circuito, según lo estatuyó el artículo 846 del mismo Código de Procedimientos Federales de 1897:

" Art. 846. Los tribunales de circuito juzgarán en primera instancia á los jueces de Distrito, por las responsabilidades en que incurran en los juicios de amparo, quedando reservadas las otras instancias á las salas de la Corte, según este Código. Pero esos tribunales no pueden abrir causa á ningún juez, sino después de que la Corte haya hecho la consignación de que habla el artículo 823.

Las acusaciones que se hagan contra los jueces por esta clase de responsabilidades, se presentarán ante la Corte para los efectos de este artículo.

Por otra parte, los artículos 758 y el último párrafo del artículo 796 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, también señalaban que el órgano competente para hacer la consignación, lo era la Suprema Corte de Justicia, como se desprende de las siguientes transcripciones:

Art. 758. Siempre que al revisarse las sentencias de amparo, los autos de improcedencia o sobreseimiento, aparezca que la violación de garantías de que se trata constituye delito que deba perseguirse de oficio, la autoridad responsable será consignada por la Corte, al tribunal competente.

" Art. 796. ... Los funcionarios que deban ser enjuiciados por delitos cometidos en materia de amparo, serán juzgados por el tribunal competente en los términos que para los demás casos de responsabilidad determinan las leyes; pero solamente podrá procederse por consignación de la Suprema Corte. "

Igual determinación acerca de la autoridad competente para hacer la consignación, se contenía en el artículo 163 de la Ley de Amparo de 1919, que en su texto establecía:

" Art. 163.- Siempre que al dictarse una sentencia de amparo, aparezca que hay violación de garantías y que dicha violación constituye un delito que deba perseguirse de oficio, la autoridad responsable será consignada al Tribunal competente, por la Suprema Corte de Justicia. "

DECIMA SEGUNDA.- Con los antecedentes legislativos apuntados, es posible ahora elucidar este aparente conflicto normativo entre los artículos 21 y 102 por una parte, y el 107, fracción XVI, de la Constitución de 1917 por la otra, y para ello, en términos de las disposiciones legales vigentes, resulta menester acudir al artículo 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que señala lo siguiente:

11. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en Pleno: ...

VIII. De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República;

El dispositivo transcrito tiene su explicación, pues de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo

del artículo 105 de la Ley de Amparo, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación (250), quien está facultada para resolver si existió o no desobediencia a la ejecutoria de amparo, como se desprende de la siguiente transcripción:

Art. 105. ... Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, ... "

De igual forma, es la Suprema Corte la que resuelve en definitiva si existió o no repetición del acto reclamado, según lo estatuye el artículo 108 de la Ley de Amparo:

Art. 108. La repetición del acto reclamado podrá ser denunciada por parte interesada ante la autoridad que conoció del amparo, la cual dará vista con la denuncia, por el término de cinco días, a las autoridades responsables, así como a los terceros, si los hubiere, para que expongan lo que a su derecho convenga. La resolución se pronunciará dentro de un término de quince días. Si la misma fuere en el sentido de que existe repetición del acto reclamado, la autoridad remitirá de inmediato el expediente a la Suprema Corte de Justicia ... "

No debo pasar por alto que el último párrafo del artículo 108, está en franca contradicción con el segundo párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, la fracción VIII, del artículo 11 de la Ley Orgánica de la Federación y

(250) La competencia para conocer de la aplicación de la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, radica en el Pleno de la Suprema Corte, de conformidad con el artículo 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que dice: Art. 11. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en Pleno: ... VIII. De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República.

la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, pues en dicho último párrafo del artículo 108, se establece que la consignación la hará la Suprema Corte al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal, siendo este precepto del siguiente tenor literal:

Art. 108. ... Cuando se trate de repetición del acto reclamado, así como en los casos de inejecución de sentencia de amparo a que se refieren los artículos anteriores, la Suprema Corte de Justicia determinará, si procediere, que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo y la consignará al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente. "

Estimo que el último párrafo del artículo 108 de la Ley de Amparo es violatorio de la Ley Suprema, pues al encontrarse en contradicción con el segundo párrafo del artículo 105, debe atenderse a éste último que reproduce la norma constitucional y no a aquél que la contradice.

Sobre este particular, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se inclinó en este sentido al resolver en sesión del día 22 de noviembre de 1990, el Incidente de Inejecución de Sentencia No. 7/87, instaurado en contra del Delegado Agrario en el estado de Veracruz, Licenciado Mario Ramírez Bretón, quien se negó a ejecutar la sentencia de amparo dictada el 9 de mayo de 1980, por el Juez Segundo de Distrito en dicho estado, en el expediente 1944/79, habiéndose resuelto que era precisamente la Suprema Corte la facultada para hacer la consignación en el caso de

la aplicación de la fracción XVI, del artículo 107 constitucional.

DECIMA TERCERA.- Es el propio constituyente de 1917, el que otorgó el monopolio de la acción penal al Ministerio Público, el mismo que quiso establecer una excepción a esta regla general, y darle a la Suprema Corte de Justicia, la facultad de hacer la consignación en la hipótesis prevista en la fracción XVI, del artículo 107, sin que por ello deba estimarse que hay contradicción entre ambos preceptos de la Ley Suprema.

Además de lo anterior, considero que la regla particular debe prevalecer sobre la general, y en este caso, la norma especial es la de amparo contenida en el artículo 107, fracción XVI, que faculta a la Corte para consignar los hechos delictivos al Juez de Distrito, sin perjuicio de que se le dé al Ministerio Público Federal la intervención legal correspondiente para los efectos de la persecución procesal, y dicho juez, al recibir la consignación debe limitarse a sancionar los hechos relacionados únicamente con la elusión al fallo federal o la repetición del acto reclamado, pues si aparecieren hechos distintos, deben remitirse al Ministerio Público Federal las constancias relativas para que inicie la averiguación respectiva y en su caso, ejercite la acción penal.

Lo expuesto se desprende del artículo 110 de la Ley de Amparo que señala lo siguiente:

Art. 110. Los jueces de Distrito a quienes se hicieren consignaciones por incumplimiento de ejecutoria, o por repetición del acto reclamado, se limitarán a sancionar tales hechos, y si apareciere otro delito diverso se procederá como lo previene la parte final del artículo 208.

Por un error se indica en el precepto transcrito que si apareciere otro delito diverso se procederá como lo previene la parte final del artículo 208, y éste no tiene ninguna relación, siendo que debe ser el 108, que alude a la consignación al Ministerio Público, en lugar del 208.

DECIMA CUARTA.- Pudiera darse el caso de que la autoridad responsable goce de fuero constitucional, y en ese supuesto, debe solicitarse previamente el desafuero por la Suprema Corte de Justicia y posteriormente hacer la consignación al Juez de Distrito.

El artículo 109 de la Ley de Amparo establece lo siguiente sobre este particular:

Art. 109. Si la autoridad responsable que deba ser separada conforme al artículo anterior, gozare de fuero constitucional, la Suprema Corte, si procediere, declarará que es el caso de aplicar la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal; y con esta declaración y las constancias de autos que estime necesarias, pedirá a quien corresponda el desafuero de la expresada autoridad.

Las autoridades que gozan de fuero constitucional conforme al artículo 111 de la Ley Suprema, deben distinguirse en tres apartados:

1° El Presidente de la República;

2° Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Organismo de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; y,

3° Los Gobernadores de los Estados, los Diputados locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.

Por lo que respecta al Presidente de la República, aun suponiendo que incurriera en la hipótesis contenida en la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, no podría ser separado de su cargo y consignado ante el Juez de Distrito, pues para proceder penalmente contra él únicamente podrá hacerse cuando se trate de traición a la patria o delitos graves del orden común, según lo dispone limitativamente el artículo 108, segundo párrafo, de la propia Constitución.

Tratándose de los servidores públicos indicados en el apartado 2°, para proceder penalmente contra ellos, de

conformidad con los artículos 74, fracción V, y 111, párrafos primero, tercero y séptimo de la Constitución Federal, se requiere que la Cámara de Diputados, declare por mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión respectiva, que ha lugar a proceder contra el inculpado, teniendo dicha declaratoria, el efecto de separarlo de su cargo para que quede a disposición de las autoridades competentes.

En este orden de ideas, una vez que se haya despojado del fuero respectivo al servidor público, la Suprema Corte de Justicia hará la consignación de la autoridad responsable ante el Juez de Distrito.

Por último, en lo tocante a los servidores públicos a que se refiere el apartado 3º, para proceder penalmente contra ellos por el supuesto del artículo 107, fracción XVI, constitucional, la Suprema Corte deberá hacer la solicitud a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la que, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión correspondiente, hará la declaratoria en el sentido de si ha o no lugar a proceder penalmente, y en caso afirmativo, la declaratoria de procedencia será únicamente para el efecto de que se comunique a la legislatura local, y ésta última, en ejercicio de sus atribuciones, es la que procederá a hacer la separación respectiva, y con esta resolución, la Suprema Corte de Justicia hará la consignación ante el Juez de Distrito.

DECIMA QUINTA.- La fracción XVII del artículo 107 constitucional, al establecer que la autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, o cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, fijó los "tipos" delictivos que, en mi concepto, pecan de vagos e imprecisos.

Me permitiré transcribir textualmente el dispositivo que ahora se analizará:

" Art. 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes: ...

XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, o cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare; ... "

Como la Constitución no hizo la distinción de los supuestos de suspensión en amparo directo o indirecto, estimo deben comprenderse ambos, sin embargo, la problemática resulta más azarosa de lo que en apariencia parece mostrar.

En efecto, ¿ qué quiso decir el constituyente de 1917, con la expresión atribuida a la responsable "... cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo ..." ? ¿ quiso referirse a la negativa expresa de la suspensión en amparo directo ?, o, ¿ a no resolver sobre la suspensión dentro del

plazo establecido en la Ley de Amparo, cuando actúe en amparo directo ? o por el contrario, ¿ se refirió a la hipótesis de la autoridad responsable que habiendo recibido la orden de suspender la ejecución del acto reclamado, en un amparo indirecto, no lo hizo así ?

Estimo que en amparo directo, el simple retraso en el acuerdo sobre la suspensión del acto reclamado, no debe dar lugar a la formación de causa penal contra la responsable, pues la intención del constituyente de 1917, no fue sancionar la morosidad; empero, cuando este retardo es indebido, se comete otra figura delictiva diversa, que es el delito de abuso de autoridad, previsto en el artículo 215, fracción III, del Código Penal Federal, y sancionado conforme al penúltimo párrafo de dicho precepto, que a la letra consigna:

Art. 215. Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes: ...

III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; ...

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. ... "

En cambio, si el Tribunal Colegiado, al resolver la queja interpuesta contra la negativa de la medida cautelar solicitada, revoca y concede la suspensión del acto reclamado, "ipso jure" surge la hipótesis constitucional: "... la autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo ..."

Ahora bien, al revisar todas y cada una de las disposiciones de la Ley de Amparo que regulan la responsabilidad de las autoridades, no se encuentra reglamentariamente un precepto que contemple este delito constitucional, cuando se actúe en amparo directo. Luego entonces, ha de concluirse que ¿no es sancionable penalmente una conducta de esta naturaleza ?

Al inicio de esta conclusión, dije que la disposición constitucional en estudio fijó tipos delictivos vagos e imprecisos, y por eso, considero, que no hay sanción penal por el sólo hecho de que la autoridad responsable "... no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo ...".

Sin embargo, cuando debido a esa conducta de la autoridad responsable, se haya producido un daño, o hubiese concedido al tercero perjudicado una ventaja indebida, estimo que se comete el delito contra la administración de justicia previsto en el Título Décimoprimer, Capítulo I, Delitos cometidos por los servidores públicos, artículo 225, fracción

VII, del Código Penal Federal, y sancionado conforme a los párrafos antepenúltimo y último que señalan:

Art. 225. Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes: ...

VII. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos; ...

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV, XXV, XXVI, se les impondrá pena de prisión de uno a seis años y de cien a trescientos días de multa. ...

En todos los delitos previstos en este capítulo, además de la pena de prisión correspondiente, el agente será privado de su cargo e inhabilitado para el desempeño de uno nuevo, por el lapso de uno a diez años.

DECIMA SEXTA.- Si como lo dije, la Ley de Amparo no preve, para efectos de la reglamentación, el caso en que la autoridad responsable, en amparo directo, no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, si en cambio, contempla a través del artículo 206, la desobediencia al auto de suspensión en amparo indirecto, sancionable conforme al delito de abuso de autoridad:

Art. 206. La autoridad responsable que no obedezca el auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra.

El delito de abuso de autoridad, contiene distintas sanciones, según la conducta desplegada por el servidor

público. Así por ejemplo, si se tratare de un asunto civil, administrativo, mercantil, laboral o agrario, en que se hubiese concedido la suspensión, sea provisional, definitiva, o de plano, según el caso, y la autoridad responsable hubiese sido debidamente notificada, o que se hubiese tenido por hecha la notificación del auto de suspensión decretado por la autoridad competente, conforme al artículo 33 de la Ley de Amparo, y no lo obedeciere, se haría acreedora a la sanción prevista en el artículo 215, fracción III, y penúltimo párrafo del Código Penal Federal, que a la letra dice:

Art. 215. Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes: ...

III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; ...

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. ... "

En cambio, si se tratare de un asunto penal en que el Juez de Distrito, al conceder la suspensión del acto reclamado, concedió el beneficio de la libertad provisional en términos del artículo 136 de la Ley de Amparo, y hecha la notificación a la responsable, ésta se negare a dar cumplimiento al auto suspensorial, el quejoso deberá interponer el recurso de queja contenido en el artículo 95,

fracción III, de la propia Ley de Amparo; y una vez que el Tribunal Colegiado haya declarado fundado el recurso, si la responsable no obedeciere dicho auto suspensorial, habrá cometido el delito de desobediencia a dicho auto, y deberá ser sancionada en términos de la fracción VI, y el último párrafo del artículo 215 del Código Penal Federal, que en lo conducente expresa:

Art. 215. Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes: ...

VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de la libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, ... no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente. ...

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

DECIMA SEPTIMA.- Considero pertinente hacer la distinción entre el delito de violación a la suspensión, y la simple violación a la suspensión que no constituye delito; pues para que se cometa el delito, habrá que acudir a la descripción típica de la Ley de Amparo, de cuyo artículo 206 se desprende lo siguiente: a).- Que se haya resuelto en un juicio de amparo acerca de la suspensión, provisional o definitiva; b).- Que ese auto suspensorial, haya sido

debidamente notificado a la autoridad responsable, y, c).-
Que dicha autoridad no obedezca el auto de suspensión.

En cambio, si se surten únicamente los supuestos indicados en los incisos a) y c), mas no así el b), relativo a la debida notificación a la autoridad responsable que debe cumplir con el auto de suspensión, no se configurará el delito de que se trata, porque lo que sanciona la Ley de Amparo, es la actitud rebelde, contumaz y dolosa de la autoridad responsable, quien a pesar de estar debidamente notificada de la suspensión de la ejecución del acto que se le reclama, a pesar de ello lo realiza.

DECIMA OCTAVA.- La segunda hipótesis delictiva señalada también en la fracción XVII, del artículo 107, constitucional: " La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente ... cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, ..."

Este es un caso específico de amparo directo, pues en términos de lo que dispone el artículo 170 de la Ley Reglamentaria, es precisamente la autoridad responsable quien decide sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado, como se desprende de dicho precepto:

Art. 170. En los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, la autoridad responsable decidirá sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado con arreglo al artículo 107 de la Constitución, sujetándose a las disposiciones de esta ley.

Considero prácticamente imposible la configuración del tipo penal que previene la fracción XVII, del artículo 107 constitucional, en relación a que la responsable admita una fianza ilusoria o insuficiente.

Entendiendo por ilusorio lo excesivo, el quejoso tiene el derecho a interponer el recurso de queja previsto en el artículo 95, fracción VIII, que señala lo siguiente:

Art. 95. El recurso de queja es procedente: ...

VIII. Contra las autoridades responsables, con relación a los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, ... cuando rehusen la admisión de fianzas o contrafianzas; cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar insuficientes; ... o cuando las resoluciones que dicten las autoridades sobre la misma materia, causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados.

En este orden de ideas, si el Tribunal Colegiado de Circuito revoca la resolución de la autoridad responsable que fijó una fianza ilusoria, deben distinguirse dos supuestos: primero, que el quejoso no hubiese otorgado la fianza por lo excesivo de la misma, y entonces, el delito no se cometió, pues se requiere que la autoridad responsable admita esa fianza; y, segundo, que a pesar de lo ilusorio, el quejoso hubiese otorgado la fianza, y haya sido admitida por la autoridad responsable, y paralelamente además, hubiese impugnado en queja la determinación de la responsable, en

cuyo caso, si se habrá cometido el delito, si el Tribunal Colegiado determinare que tal fianza fue ilusoria.

En situación similar a la del quejoso, se encuentra el tercero perjudicado, pues si estima que la fijación y posterior admisión de la fianza resulta ser insuficiente, debe recurrir en queja conforme al citado artículo 95, fracción VIII, de la Ley de Amparo, y de obtener resolución favorable, se configurará el delito.

Atendiendo al principio de exactitud en la aplicación de la ley penal, consagrado en el tercer párrafo del artículo 14 constitucional, según el cual, "en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata", y tomando en consideración que, la fracción XVII, del preinvocado artículo 107 del Pacto Federal, se refiere, en el caso a estudio, a la conducta de la autoridad responsable consistente en la admisión de fianza que resulte ilusoria o insuficiente; cuando se trate de una garantía diversa, como por ejemplo, la prenda, hipoteca o depósito de dinero en efectivo, por más que resultaren ser ilusorias o insuficientes estas garantías, no se configuraría el "tipo penal" constitucional, que fue restringido al contrato accesorio de garantía denominado fianza.

DECIMA NOVENA.- Para encontrar la penalidad aplicable a estos casos, es necesario acudir al artículo 207 de la Ley de Amparo que señala lo siguiente:

Art. 207. La autoridad responsable que en los casos de suspensión admita fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente, será sancionada en los términos previstos por el Código Penal aplicable en materia federal para los delitos cometidos contra la administración de justicia.

El Código Penal Federal, a través del Título Décimoprimer, denominado Delitos contra la Administración de Justicia, está compuesto de dos capítulos: el Capítulo I, Delitos cometidos por los servidores públicos y, el capítulo II, Ejercicio indebido del derecho propio.

Así las cosas, el capítulo aplicable ha de ser el I, que se refiere a los delitos cometidos por los servidores públicos, regulado a través del artículo 225, que en sus fracciones VII y VIII, y párrafos antepenúltimo y último, establece lo siguiente:

Art. 225. Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes: ...

VII. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos;

VIII. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia; ...

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV,

XXV, XXVI, se les impondrá pena de prisión de uno a seis años y de cien a trescientos días de multa.

En todos los delitos previstos en este capítulo, además de la pena de prisión correspondiente, el agente será privado de su cargo e inhabilitado para el desempeño de uno nuevo, por el lapso de uno a diez años.

VIGESIMA.- Distintos a los delitos constitucionales indicados en las fracciones XVII y XVII del artículo 107, son los que la Ley de Amparo establece como responsabilidad penal de las autoridades responsables, y aunque en ocasiones repite las conductas de dicho precepto de la Carta Magna, ahora solamente abordaré los de tipicidad estrictamente legal.

Delito de falsedad. Este delito sólo puede cometerse por las autoridades responsables durante la tramitación del juicio de amparo indirecto, o en el incidente de suspensión que al efecto llegue a formarse, y está previsto en el artículo 204 de la Ley de Amparo, que a la letra dice:

Art. 204. Las autoridades responsables que en el juicio de amparo o en el incidente de suspensión rindan informes en los que afirmaren una falsedad o negaren la verdad, en todo o en parte, serán sancionadas en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para las autoridades que lleven a cabo esas afirmaciones o negativas al enviar información a otra autoridad.

De conformidad con el párrafo cuarto del artículo 130 de la Constitución Federal, la simple promesa de decir verdad, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley; con mayor

razón, si quien falta a la verdad es una autoridad al rendir el informe justificado o el informe previo, pues esa deliberada intención de mentir en cualquiera de sus formas: afirmación de una falsedad o negación de la verdad, adquiere singular relevancia y mayor gravedad, en virtud de que provocan el entorpecimiento de la justicia federal, y un perjuicio particular a la parte quejosa, quien por esa conducta se ve embarazado con la carga procesal de acreditar los extremos sobre los que mintió la autoridad responsable, carga que de otro modo no tendría si ésta se hubiese conducido con lealtad procesal.

VIGESIMA PRIMERA.- Si como dejé establecido, las autoridades responsables deben conducirse con lealtad durante el procedimiento, en especial deben hacerlo al rendir el informe previo, pues conforme al artículo 136 de la legislación invocada, las partes tienen el derecho a objetar en cualquier tiempo el contenido de este informe, y en caso de demostrarse que la autoridad responsable mintió al rendirlo, se considera un hecho superveniente para los efectos de la modificación o revocación de la suspensión definitiva, y de oficio, el juez debe dar vista al Ministerio Público Federal para el inicio de la averiguación criminal previa contra dicha autoridad.

Para determinar la penalidad aplicable a la autoridad responsable que mienta al rendir el informe previo

o el justificado, debemos acudir a la expresión contenida en el artículo 204 de la Ley de Amparo, y que en su parte conducente dice: "... serán sancionadas en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para las autoridades que lleven a cabo esas afirmaciones o negativas al enviar información a otra autoridad. "

El Código Penal del Distrito Federal, aplicable en toda la República para asuntos federales, encontramos el Título Decimotercero, denominado "Falsedad", y dentro de este título, el Capítulo V, con el rubro "Falsedad en declaraciones judiciales y en informes dados a una autoridad", y en este capítulo está el artículo 247, fracción V, que señala una pena de dos meses a dos años de prisión y multa de diez a mil pesos, al que en juicio de amparo rinda informes como autoridad responsable, en los que afirme una falsedad o niegue la verdad, en todo o en parte.

Considero en este aspecto, que el legislador indebidamente trató más duramente al quejoso al conducirse con falsedad al promover la demanda de amparo, ya que en el artículo 211, fracción I, que regula este caso, le impone una penalidad de seis meses a tres años de prisión y multa de diez a noventa días de salario; en cambio, a la autoridad responsable, con quien debió haber actuado con mayor energía al conducirse igualmente con falsedad, la penalidad

contemplada en el artículo 247, fracción V, es de dos meses a dos años de prisión.

Delito de revocación maliciosa del acto reclamado.

A diferencia del delito de falsedad previsto en el artículo 204, el de revocación maliciosa del acto reclamado únicamente puede ser cometido por las autoridades responsables en el juicio de amparo indirecto, no así en el incidente de suspensión, pues contenido en el artículo 205 de la Ley de Amparo, se encuentra descrito de la siguiente manera:

Art. 205. La autoridad responsable que maliciosamente revocare el acto reclamado, con el propósito de que se sobresea en el amparo sólo para insistir con posterioridad en dicho acto, será castigada con las sanciones previstas en el Código Penal aplicable en materia federal para los responsables del delito de abuso de autoridad.

Se sanciona específicamente la dolosa conducta de la autoridad responsable, pues al revocar el acto reclamado e informarlo así al Juez de Distrito, se tiene la dañada intención de que sobrevenga la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo, por cesación de los efectos del acto reclamado, y que, en acatamiento a la fracción III, del artículo 74 de la misma Ley, se logre el propósito de decretar ilícitamente el sobreseimiento, logrado lo cual, se insistirá luego en la nueva orden o dictado del mismo acto reclamado y su posterior ejecución.

La penalidad aplicable al delito de revocación maliciosa del acto reclamado, es la prevista para el de abuso de autoridad. Esta expresión así de sencilla, tiene de suyo la complicación para hacer la determinación de la pena, pues dicho delito, contenido en el artículo 215 del Código Penal Federal, refiere dos penalidades distintas, según sea que se trate de las distintas infracciones descritas a través de las doce fracciones que componen el precepto.

A continuación transcribiré los dos últimos párrafos del artículo 215, y con ello se comprenderá la dificultad del tema que se aborda:

Art. 225. ... Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, de le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos en las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. "

Como ninguna de las conductas descritas en el artículo 215 del Código Penal Federal para el delito de abuso de autoridad (251), es asimilable a la contenida en el

(251) Art. 215. Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes: I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto, reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública

artículo 205 de la Ley de Amparo, y en atención a que en caso de duda deberá estarse a lo más favorable al reo, considero que en tratándose de la comisión del delito de revocación maliciosa del acto reclamado, ha de imponerse la penalidad menos grave, es decir, la norma contenida en el penúltimo párrafo del artículo 215 del Código Penal Federal, que establece como sanciones las siguientes : a).- Prisión de uno a ocho años; b).- Multa de cincuenta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al

o la emplee con ese objeto; II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare; III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley; V. Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo; VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de la libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente, niegue que está detenida, si lo estuviere, o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente; VII. Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones; VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente; IX. Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádvas u otro servicio; X. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado; XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; XII. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación. Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, de le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII. Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos en las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

momento de la comisión del delito; c).- Destitución del empleo, cargo o comisión; y, d).- Inhabilitación de uno a ocho años para el desempeño de otro empleo, cargo o comisión públicos.

Delito de desobediencia a un auto de suspensión.

El delito de desobediencia al auto de suspensión previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, es distinto del de "negativa de suspensión del acto reclamado" contenido en la fracción XVII, del artículo 107 de la Constitución Federal, ya que este último, para su comisión requiere que la autoridad responsable no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo (252); en tanto que el primeramente indicado, contempla una conducta diversa, pues que, es menester que dicha responsable sea notificada del auto suspensorial proferido por autoridad competente.

A continuación me permitiré citar textualmente el contenido del precepto en estudio:

Art. 206. La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra.

Por la redacción del artículo 206 de la Ley de Amparo, parece dar a entender que sólo puede cometerse el

(252) Vid Supra, Capítulo Cuarto, IV.2.

delito de desobediencia al auto de suspensión con motivo del incidente formado en el juicio indirecto de garantías.

Considero que en tratándose de amparo directo, es factible la comisión del delito de desobediencia al auto de suspensión, pues si Vgr., la Sala del Tribunal Superior de Justicia señalada como responsable en el amparo directo, desobedece su propia determinación suspensiva, "ipso jure" se encuadra en el tipo delictivo del artículo 206, sin que sea óbice para arribar a esta conclusión, la ausencia de la debida notificación que exige el propio precepto, pues siendo precisamente la autoridad responsable, la misma que decreta la suspensión, tiene pleno conocimiento de la medida cautelar, y no es menester una notificación especial a sí misma.

Igual situación de desobediencia delictiva se daría si, la autoridad responsable negara la suspensión solicitada por el quejoso en amparo directo, y éste, promoviera el recurso de queja contemplado en el artículo 95, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 del Pacto Federal, y el Tribunal Colegiado revocara esa determinación y se concediera la suspensión de la ejecución de la sentencia reclamada, y si notificada la autoridad responsable, desobedeciera la ejecutoria suspensiva, se daría el supuesto previsto en el preinvocado artículo 206.

Un caso distinto resulta ser el de el auto suspensorial decretado en amparo directo por la propia autoridad responsable, que, notificado al juez de primera instancia lo desobedece, en virtud de que, de conformidad con los términos en que se encuentra el artículo 166 de la Ley de Amparo, no es posible señalar como autoridad responsable ejecutora al juez de primer grado, que por disposición legal de los Códigos de Procedimientos Civiles de los Estados, del Distrito Federal y del Federal de Procedimientos Civiles, son los encargados y facultados para ejecutar las sentencias dictadas en apelación.

En tales condiciones, los jueces de primera instancia, al no tener la calidad de autoridades responsables para efectos del amparo directo, en caso de no obedecer el auto de suspensión decretado por el tribunal responsable en términos del artículo 170 de la Ley de Amparo, no les sería aplicable el artículo 206 de este ordenamiento, por la ausencia de tipicidad, ya que únicamente sanciona los actos de autoridades responsables, y no los de cualquiera otra que, por razón de sus funciones, deba intervenir en la ejecución del fallo reclamado.

Por idénticas razones, no sería aplicable el artículo 209 de la Ley de Amparo, ya que también penaliza los actos de las autoridades responsables, como se desprende de su lectura:

Art. 209. Fuera de los casos señalados en los artículos anteriores, cuando la autoridad responsable se resista a dar cumplimiento a los mandatos u órdenes dictados en materia de amparo será sancionada en la forma precisada en el Código Penal aplicable en materia federal para los delitos cometidos en la administración de justicia, por los actos u omisiones ahí previstos.

Considero pertinente aclarar que, a pesar de los términos tan precisos en que se encuentra redactado el artículo 206 de la Ley de Amparo, en el que únicamente se encuadra delictivamente la desobediencia al auto de suspensión por parte de la autoridad responsable, más no así, a su superior jerárquico que no hubiese sido designado como autoridad responsable en el amparo, en este último caso, también le sería aplicable dicho dispositivo.

Para llegar a la anterior conclusión, es menester realizar una interpretación armónica de los artículos 143 y 107, segundo párrafo de la Ley de Amparo, que en su parte conducente establecen lo siguiente:

Art. 143. Para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, se observarán las disposiciones de los artículos 104, 105, párrafo primero, 107 y 111 de esta ley.

Las mismas disposiciones se observarán, en cuanto fueren aplicables, para la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad caucional conforme al artículo 136.

Art. 107. ...

Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurrir en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiese concedido el amparo.

Lo anterior quiere decir que, si para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, resulta aplicable el segundo párrafo del artículo 107 de la propia ley, y en esta disposición se señala la responsabilidad de las autoridades que, aun no siendo señaladas como responsables en el amparo, fueren requeridas como superiores jerárquicos para que obliguen a sus subordinados a cumplir con el auto de suspensión, en caso de incumplimiento o retardo, incurrirán en la comisión del delito de desobediencia previsto en el aludido artículo 206 de la ley de Amparo, en los mismos términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiese concedido la suspensión.

En lo que se refiere a la penalidad aplicable al delito de desobediencia al auto de suspensión, es la prevista para el de abuso de autoridad, en los párrafos penúltimo y último del artículo 215 del Código Penal Federal, que comprende sanciones diversas, pues distintas son las conductas que tipifica este precepto.

" Art. 215. ... Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, de le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos en las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos

días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. "

VIGESIMA SEGUNDA.- Para simplificar el tratamiento penal del delito de desobediencia al auto de suspensión, propongo una reforma al artículo 206 de la Ley de Amparo, en los siguientes términos:

Art. 206. La autoridad responsable o cualquiera otra que intervenga en la ejecución del acto reclamado, que no obedezca un auto de suspensión dictado en amparo directo o indirecto, debidamente notificado, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Igual sanción se impondrá a la autoridad responsable en amparo directo, que decretada la suspensión, la desobedezca.

Las penas indicadas, se impondrán independientemente de cualquier otro delito en que incurra, siguiéndose las reglas previstas en el Código Penal aplicable en materia federal para el concurso de delitos.

Delito de resistencia al cumplimiento de mandatos u órdenes en materia de amparo.

El delito de resistencia al cumplimiento de mandatos u órdenes en materia de amparo, se encuentra previsto en el artículo 209 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, que a la letra dice:

Art. 209. Fuera de los casos señalados en los artículos anteriores, cuando la autoridad

responsable se resista a dar cumplimiento a los mandatos u órdenes dictados en materia de amparo será sancionada en la forma precisada en el Código Penal aplicable en materia federal para los delitos cometidos en la administración de justicia, por los actos u omisiones ahí previstos.

No considero que sea el desacato a una orden específica en materia de amparo, lo que configure el delito de resistencia por parte de la autoridad responsable, sino la reiterada actitud de negarse a cumplir con el mandato u orden dictada por la autoridad concedora del juicio constitucional.

En efecto, el simple desacato significa no obedecer; en cambio, la resistencia implica una conducta opuesta al mandato, una persistencia a desobedecer, no obstante los diversos requerimientos y utilización de medios de apremio contra la autoridad responsable, porque estimo que, para la comisión de este delito, deben haberse empleado previamente los medios previstos en el artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente conforme lo establece el artículo 2° de la Ley de Amparo.

Art. 59. Los tribunales, para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear, a discreción, los siguientes medios de apremio:

I. Multa hasta de mil pesos, y

II. El auxilio de la fuerza pública.

Si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia.

Es el propio artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el que señala que, ante la imposibilidad de lograr el cumplimiento de la determinación judicial, se procederá contra el contumaz por el delito de desobediencia.

En el mismo sentido, resulta aplicable el artículo 183 del Código Penal Federal, que también exige la utilización del apremio, como requisito previo para la comisión del delito de desobediencia:

Art. 183. Cuando la ley autorice el empleo del apremio para hacer efectivas las determinaciones de la autoridad, sólo se consumará el delito de desobediencia cuando se hubieren agotado los medios de apremio.

La Ley de Amparo, también consigna el empleo de los medios de apremio, como requisito para la consumación del delito de resistencia, como se desprende del contenido del primer párrafo del artículo 152 que dice:

Art. 152. A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas en la audiencia del juicio, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad a aquéllas las copias o documentos que soliciten; si dichas autoridades o funcionarios no cumplieren con esa obligación, la parte interesada solicitará del juez que requiera a los omisos. El juez hará el requerimiento y aplazará la audiencia por un término que no exceda de diez días; pero si no obstante dicho requerimiento durante el término de la expresada prórroga no se expidieren las copias o documentos, el juez, a petición de parte, si lo estima indispensable, podrá transferir la audiencia hasta en tanto se expidan, y hará uso de los medios de apremio, consignando en su caso a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato.

Así las cosas, debe concluirse que para la configuración típica del delito de desobediencia a los mandatos u órdenes dictados en materia de amparo, deben haberse empleado los medios de apremio previstos en el Código Federal de Procedimientos Civiles, y, ante su insuficiencia, se dará vista al Ministerio Público Federal, para que integre la averiguación previa respectiva y haga la consignación al juez de distrito.

Sólo para concluir, resulta pertinente aclarar que, si la autoridad responsable no cumple, con los mandatos u órdenes dictados en términos generales, en materia de suspensión, no se tipifica el ilícito a que se refiere el artículo 209 en estudio, pues este se particularizó, indebidamente a mi modo de ver, exclusivamente a la materia de amparo.

Desde luego, deben excluirse los delitos que en materia suspensorial preve expresamente la Ley de Amparo en los artículos 204 (falsedad), 206 (desobediencia al auto de suspensión) y 207 (admisión de fianzas o contrafianzas ilusorias o insuficientes).

Delito de violación de garantías.

La cuestión relativa a la violación de garantías, tiene una trascendencia mayor a la del mero juicio de amparo en que se resuelve un conflicto particular, pues aun suponiendo la concesión de la protección federal, si no se

toman medidas de otro orden, las autoridades continuarán violando las garantías individuales.

Relacionadas directamente con el delito de violación de garantías, existen dos interrogantes: primera, ¿Siempre que se conceda la protección federal debe estimarse que la autoridad responsable cometió el delito de violación de garantías?; y, segunda, ¿el delito de violación de garantías debe ser conocido por las autoridades del fuero común o las del fuero federal?

La respuesta a la primera interrogante es mucho más complicada de lo que parece, pues de ser en el sentido afirmativo, se trastocaría el orden constitucional del país, ya que en cada caso de concesión del amparo se tendría que separar de su cargo a la autoridad responsable y hacer una nueva designación, y así hasta el infinito.

Independientemente del problema práctico que esta cuestión plantea, debo abordarlo, y para ello me permitiré citar el artículo 364, fracción II, del Código Penal Federal:

Art. 364. Se aplicará la pena de un mes a tres años de prisión y multa hasta de mil pesos:
...

II. Al que de alguna manera viole, con perjuicio de otro, los derechos y garantías establecidos por la Constitución General de la República en favor de las personas.

Es evidente que en todo caso en que se ampare y proteja al quejoso, es porque se violaron en su perjuicio las garantías individuales previstas en la Carta Magna, pues de no ser así, se habría negado la protección federal.

Es claro que existe una contradicción entre el artículo 210 de la Ley de Amparo y el 364, fracción II, del Código Penal Federal, pues mientras el primero sugiere que hay casos en que la violación de garantías no constituye delito, el segundo expresa que toda violación de garantías es delito. Así las cosas, ¿Cuál dispositivo debe prevalecer?

Para resolver la contradicción citada, resulta necesario acudir al artículo 133 de la Constitución General de la República, que a la letra dice:

Art. 133. Esta 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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Del precepto indicado se desprende que la Ley Suprema está formada por tres cuerpos jurídicos distintos: a).- La Constitución; b).- Las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella; y, c).- 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.

Enfocando la atención en el inciso b), es decir, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de la Carta Magna, tenemos que entre el Código Penal Federal y la Ley de Amparo, es esta última, por ser reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, la única que tiene la calidad de " Suprema ", por emanar de los preceptos que reglamenta, y en tales condiciones, sus disposiciones, y en especial el artículo 210, tienen rango superior sobre el diverso 364, fracción II, del Ordenamiento Represivo Federal, y de esta manera, queda salvada tanto la contradicción legislativa como la jerarquía de una norma sobre otra.

No obsta a la anterior conclusión, la circunstancia de que ambas leyes tengan el mismo origen, esto es, el Congreso de la Unión, pues repito, la supremacía de la Ley de Amparo sobre el Código Penal Federal, deriva de la propia Constitución, al establecerlo así el artículo 133.

Será el análisis del acto reclamado a la luz de los derechos subjetivos públicos del quejoso, lo que determinará si " per se ", este acto, también resulta contraventor de las normas penales, pues habrá casos en que, a pesar de que se hayan violado las garantías del promovente del amparo, no hay violación al Código Penal.

Por ejemplo, si una Sala del Tribunal Superior de Justicia, al dictar una sentencia definitiva en grado de apelación, realiza el análisis interpretativo de algún

precepto substantivo o procesal, y contra tal fallo se interpone el juicio de amparo directo, y el Tribunal Colegiado ampara al quejoso, considerando que tal interpretación es violatoria de los artículos 14 y 16 constitucionales, ello no es mérito suficiente para la consignación de la autoridad responsable, pues el sólo criterio distinto entre la responsable y el órgano federal de amparo, sólo refleja la diversidad de criterios sobre un mismo punto jurídico. Máxime si la sentencia de la responsable se fundamentó en un criterio de la Suprema Corte de Justicia o de un Tribunal Colegiado de Circuito, aislado o jurisprudencial, que posteriormente, y para ese caso concreto fue modificado.

Partiendo ahora del supuesto que la violación de garantías ha sido también constitutiva de delito, surge ahora otra interrogante ¿ este ilícito es de la competencia de los jueces federales, o por el contrario de los tribunales del fuero común ?; ¿ o habrá ocasiones, en que sea federal el delito, y otras local ?

Considero que cualquier autoridad que viola una garantía individual, viola al mismo tiempo, una ley federal, y en tales condiciones, la competencia para conocer del delito respectivo radica en los jueces de Distrito, como lo demostraré a continuación:

Está fuera de cualquier duda, que la máxima ley federal es la Constitución General de la República, y por ende, los derechos subjetivos públicos que contienen las garantías individuales en favor de los particulares, son igualmente normas federales.

Por su parte, el artículo 104, fracción I-A, de la Carta Magna establece lo siguiente:

Art. 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I-A. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca el asunto en primer grado.

Así las cosas, atendiendo al principio de competencia federal establecido en el artículo 104, fracción I-A, de la Constitución, debe estimarse que si las autoridades de los estados, al emitir o ejecutar un acto, violan las garantías individuales de algún particular, y si tal violación resultara constitutiva de delito, se estaría en presencia de una controversia del orden criminal suscitada sobre el cumplimiento y aplicación de una ley federal que lo es la Constitución General de la República.

Por otro lado, si ya la autoridad federal, a través del Juicio de Amparo, determinó la existencia de la violación de garantías y por ello concedió la protección federal solicitada, no debe dejarse en manos de la autoridad local determinar la existencia o no del delito de violación de garantías, salvo que, a elección del afectado se acuda a la jurisdicción concurrente que el propio artículo 104, fracción I-A, preve, pues ahí se establece que cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal.

Comparto la preocupación de Ignacio L. Vallarta, relacionada con el delito de violación de garantías, y para ello citaré sus palabras:

Y he dicho que es de urgente aplicación práctica esa teoría, porque la impunidad en que quedaran las autoridades que violen las garantías, cuando esa violación constituya un delito, es funesta por más de un motivo. Si la infracción de la ley, cometida por particulares, no puede pasar desapercibida sin que los vínculos sociales se relajen, cuando los delinquentes son las autoridades mismas, cuando los derechos ofendidos son los que al hombre concede su misma naturaleza racional, y cuando la ley transgredida es la suprema de la República, ninguna severidad es sobrada para reprimir esa clase de delitos. El alarmante, excesivo aumento que los amparos van teniendo de año en año, a la par que revela el poco respeto que las autoridades tienen a la Constitución, es el síntoma de un mal trascendental, mal que debe combatirse de un modo enérgico por medio de una penalidad severa; sólo así se evitarán las reincidencias de la autoridad

en la violación de una misma garantía: sólo así el
amparo llenará por completo sus fines. (253)

CAPITULO QUINTO

FACULTADES, CARGAS PROCESALES Y OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO

SUMARIO: I.- Facultad de representación de las autoridades responsables en el juicio de amparo. I.1.- La representación del Presidente de la República en el juicio de amparo. I.2).- Facultad para designar delegados de las autoridades responsables. II.- Cargas procesales, obligaciones y facultades de las autoridades responsables durante el procedimiento de amparo indirecto. II.1).- Cargas procesales de la autoridad responsable en el juicio de amparo indirecto. II.2).- Obligaciones de la autoridad responsable en el juicio de amparo indirecto. II.3).- Facultades de la autoridad responsable en el juicio de amparo indirecto. III.- Cargas procesales, obligaciones y facultades de la autoridad responsable en el amparo directo. III.1).- Cargas procesales y obligaciones de la autoridad responsable en el juicio de amparo directo. III.2).- Facultades de la autoridad responsable en

el juicio de amparo directo. IV.- Cargas procesales, obligaciones y facultades de las autoridades responsables en la suspensión del acto reclamado. Aspectos Generales. V.- Cargas procesales, obligaciones y facultades de las autoridades responsables en la suspensión del acto reclamado en el amparo directo. VI.- Cargas procesales, obligaciones y facultades de las autoridades responsables en el incidente de suspensión en amparo indirecto. VII.- Cargas procesales, obligaciones y facultades de las autoridades responsables y las que intervengan en el procedimiento de ejecución de la sentencia amparatoria y del auto de suspensión.

I.- Facultad de representación de las autoridades responsables en el juicio de amparo.

No corresponde al objeto de este trabajo analizar las distintas teorías acerca de la representación, sin embargo, quiero hacer algunos apuntes sobre el tema, pues serán de utilidad al abordar este tópico y su relación con las autoridades responsables.

A través de la figura jurídica de la representación, una persona tiene la potestad para actuar en nombre y por cuenta de otra, o solamente por cuenta de otra, y por ende, puede decidir por ésta y obligarle conforme a derecho.

Dicho de otra forma, el representante prácticamente substituye de manera plena la personalidad jurídica del representado, y las consecuencias de los actos del primero trascienden a la esfera jurídica de éste último.

Para Nicolás Coviello (254), la representación supone la substitución de una voluntad a otra, con una separación de los efectos del acto jurídico, respecto de la causa de éste, expresándose de la siguiente manera:

Los negocios jurídicos pueden efectuarse o directamente por la persona interesada, o por medio de otro. El que declara la propia voluntad, o recibe una declaración, en lugar y en nombre de otro se llama representante. La representación importa la substitución de una voluntad a otra en la conclusión de los negocios jurídicos, de modo que los efectos del negocio se verifican inmediatamente en favor o en contra no del que lo ha efectuado, sino de aquél a cuyo nombre e interés se ha celebrado. Verifícase así una separación de los efectos respecto de la causa: los efectos, o sea los derechos y obligaciones nacidas del negocio, se refieren a la persona del representado; la causa, o sea la declaración de voluntad, mira a la persona del representante.

Para que haya representación, es necesario que una persona declare la propia voluntad en substitución de la voluntad de otro, por lo cual el representante no es un simple órgano transmisor de la voluntad de otro, ni siquiera cuando debe obrar dentro de los límites de las instrucciones recibidas, porque es la declaración de su voluntad la que constituye el negocio jurídico, y las instrucciones que se le han dado sirven sólo para juzgar si se excedió o no en sus poderes.

Por su parte, Planiol y Ripert sostienen que el principio de la índole personal de las obligaciones y sus efectos, no impide que uno de los interesados pueda hacerse substituir por otra persona. " Esta substitución recibe la denominación técnica de *representación* cuando el acto lo realiza una persona por cuenta de otra, de tal suerte que sus resultados jurídicos se producen directamente en provecho o en contra del representado. Por tanto, la representación se revela como el medio de que dispone una persona para obtener,

(254) Doctrina General del Derecho Civil. Cuarta Edición Italiana, revisada por Leonardo Coviello. Traducción de Felipe de J. Tena. U.T.E.H.A. México, 1938. Pág. 431.

utilizando la voluntad de otra, los mismos efectos que si hubiera actuado por sí misma. " (255)

El maestro Bernardo Pérez Fernández del Castillo (256), clasifica la representación en directa e indirecta (según las relaciones que se forman entre las partes), y en voluntaria y legal (según su fuente):

"Es directa cuando una persona actúa en nombre y por cuenta de otra, produciendo una relación directa e inmediata entre representado y tercero, como en los casos del poder y de la tutela.

Es indirecta, cuando actúa una persona en nombre propio y por cuenta de otra, adquiriendo para sí los derechos y obligaciones del representado frente al tercero, por ejemplo, el mandato, prestación de servicios, asociación en participación, en los que se establece, entre dos personas, una relación jurídica interna, desconocida y en ocasiones, fingida para el tercero, pero al final de cuentas los efectos jurídicos van a repercutir en el patrimonio de quien encomendó el negocio. De ahí que se considere representación indirecta.

Voluntaria cuando una persona, en virtud de la autonomía de la voluntad, autoriza a otra para actuar en su nombre y representación, como en el poder, fideicomiso.

Es legal cuando una persona por ser incapaz o encontrarse ausente, es representada por otra de entre las señaladas por las disposiciones legales."

Gutiérrez y González, expresa su concepto de la representación en los términos siguientes (257):

(255) Marcelo Planiol y Jorge Ripert. Tratado Práctico de Derecho Civil Francés. Tomo Sexto. Las Obligaciones, Primera Parte. Traducción del Dr. Mario Díaz Cruz. Ed. Cultural. La Habana, Cuba, 1946. Pág. 77.

(256) Representación, Poder y Mandato. Porrúa, México, 1984. Págs. 18 y 19.

(257) Derecho de las Obligaciones. Cajica, segunda edición. México, 1965. Págs. 284 y 285.

"Es el medio de que dispone la ley o una persona capaz, para obtener, utilizando la voluntad de otra persona capaz, los mismos efectos que si hubiera actuado el capaz, o válidamente un incapaz."

El principio general establecido en el primer párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo, es en el sentido de que las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de garantías, empero, existen salvedades en los párrafos subsecuentes de dicho dispositivo; por lo que, estimándolo necesario para el desarrollo de este apartado, me permitirá transcribirlo íntegramente:

Art. 19. Las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero sí podrán, por medio de simple oficio, acreditar delegados que concurren 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 esta 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 Administrativo a quienes en cada caso corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En estos casos y en los juicios de amparo promovidos contra los titulares de las propias dependencias del Ejecutivo de la Unión, éstos podrán ser suplidos por los funcionarios a quienes otorguen esa atribución los Reglamentos Interiores que se expidan conforme a la citada Ley Orgánica.

En los amparos relativos a los asuntos que correspondan a la Procuraduría General de la República, su titular podrá también representar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y ser suplido por los funcionarios a quienes otorgue esta atribución el Reglamento de la Ley Orgánica de dicha Procuraduría.

La ley no distingue si la prohibición para representar a las autoridades responsables se refiere a la voluntaria o la legal, siendo así que por ello ha de estarse al principio de que "donde la ley no distingue, no debe el intérprete distinguir", y por ende, la regla general es que no debe permitirse la representación convencional o legal de las autoridades responsables.

El criterio jurisprudencial establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es en el sentido de que las autoridades responsables pueden comparecer al juicio de garantías a través de su órgano representativo, esto es, se admite la representación legal de dichas autoridades (258):

AUTORIDADES	RESPONSABLES.	SU
<i>REPRESENTACION EN EL AMPARO. En el juicio de amparo, la autoridad responsable no puede delegar su representación, sino que debe comparecer, bien por sí misma, o por su órgano representativo.</i>		
Tomo XXXII	Robles de Núñez Angela	152
Tomo XXXVII	Ag. del M.P. Veracruz	1896
Tomo XXXVIII	Ag. del M.P. Fuero Común	152
Tomo XLI	Sindico Ayto. Tampico	540
	Agte. del M.P. Veracruz	869

Esta jurisprudencia se formó entre el 11 de mayo de 1930 y el 28 de mayo de 1934, al resolverse 5 recursos de queja contra actos de jueces de distrito en amparos administrativos, salvo el segundo de los precedentes, que

(258) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985. 8a. Parte, común al Pleno y Salas. Jurisp. 78, Pág. 126, 1917-1985, 8a. Parte.

trató de un juicio indirecto de garantías en materia de trabajo.

Por la importancia del tema que ahora nos ocupa, me permitiré transcribir una síntesis de los antecedentes, y en lo conducente la parte relativa de las ejecutorias que conforman dicha jurisprudencia.

Primer precedente: La señora Angela Robles de Núñez, promovió por conducto de su apoderado el Lic. Manuel Rojas Moreno, juicio de amparo indirecto ante el Juzgado Tercero de Distrito en Veracruz, contra actos del Presidente de la República y de la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento, radicándose con el número 37/930.

La Secretaría de Agricultura y Fomento compareció ante el Juez de Distrito y designó como su representante a un particular, el Lic. Octavio M. Trigo, quien en ejercicio del mandato conferido hizo la designación de peritos, y el juez acordó favorablemente su petición, contra la que se alzó en queja la parte agraviada.

Habiéndose radicado con el número 91/930, y turnada para su resolución a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del día 11 de mayo de 1931, consideró fundada la queja para declarar la insubsistencia de la representación conferida por la Secretaría de Agricultura y fomento, y en lo conducente se estableció lo siguiente:

"... es indudable que al comparecer la autoridad contra quien se reclama una violación de garantías individuales, ejerce una función de gran interés público, puesto que el juzgarse de la validez de los actos de una autoridad y lo que es más todavía, de apreciar si tal autoridad ha violado la Constitución, es un asunto de suma gravedad para el prestigio de la propia autoridad y para el interés social; siendo así, es evidente que la misma autoridad responsable no puede comisionar a tercero alguno para que intervenga en un amparo en su contra, sino que su intervención en el juicio debe ser personal y directa..." (259).

Segundo precedente: El señor Francisco Novoa S., promovió juicio indirecto de garantías ante el Juez Segundo de Distrito en Veracruz, contra actos del Presidente de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje de aquella entidad federativa, radicándose con el número 665/931.

La autoridad responsable compareció al juicio de amparo y designó como su representante al Lic. Fernando López Arias, en su calidad de Agente Segundo del Ministerio Público del fuero común, y el Juez Segundo de Distrito, por auto de 21 de julio de 1931, se negó a reconocerle tal calidad.

Contra dicha determinación, el Lic. Fernando López Arias, interpuso recurso de revisión, de conformidad con el

(259) Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXII, Pág. 155. Queja 91/1930. Robles de Nuñez Angela. Primera Sala. Mayoría de tres votos.

A fojas 1734 y 1735, del Apéndice al Tomo XXVII del Semanario Judicial de la Federación, aparece publicada la siguiente ejecutoria: PERSONALIDAD DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL AMPARO.- La Ley de Amparo no contiene ningún precepto que faculte a las autoridades responsables para hacerse representar en los juicios de garantías, por la persona que arbitrariamente elijan, en consecuencia, si en esta última eventualidad, las instituciones oficiales no pueden conferir su representación a quien mejor les parezca, ni debe admitirse que cuando tengan el carácter de autoridades responsables, puedan hacerlo así, si la representación que confieren, no se apoya en disposición legal determinada, la queja que por tal motivo presente quien promovió el amparo, debe declararse fundada. T. XXX.- Robles de Nuñez Angela.- Pág. 1168.

artículo 23 de la Ley de Amparo de 1919, que a la letra decía:

Art. 23.- Los autos dictados en el juicio de amparo no admitirán más recurso que el de revisión, en los casos que esta ley lo conceda expresamente, y sólo los que sean parte en el juicio podrán interponerlo. Sin embargo, cuando en los juicios que se sigan ante los jueces de distrito, se dicte por estos alguna providencia que no admita expresamente la revisión y que, por su naturaleza trascendental y grave, pueda causar daño no reparable en la sentencia definitiva, la parte agraviada podrá ocurrir en queja a la Suprema Corte directamente o por conducto del juez de distrito, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación respectiva, y dicho Tribunal, si considerare que la queja es fundada, podrá pedir informe justificado al juez y revisar la providencia.

En una clara suplencia, en favor del Agente del Ministerio Público del fuero común, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó en la sesión del 3 de abril de 1933, que el recurso interpuesto debía ser el de queja y no el de revisión, a pesar de que en forma expresa se aludió al primero al presentar la inconformidad:

"PRIMERO: Previamente al estudio que debe hacerse respecto de si la queja promovida por el ciudadano Agente del Ministerio Público del fuero común de Veracruz, es fundada o infundada, es procedente resolver si lo que el recurrente interpuso fue el recurso de queja o el de revisión, y, en consecuencia, decidir si la propia queja es procedente. En concepto de la Sala, debe entenderse que el recurso promovido por el recurrente, fue el de queja y no el de revisión, ya que citó como fundamento el artículo 23 de la Ley de Amparo, y probablemente por error, manifestó que interponía revisión, error dimanado seguramente de los

términos en que está concebida la parte final del artículo 23 de la Ley de Amparo, al expresar que si esta Suprema Corte considera que la queja es fundada, podrá pedir informe justificado al juez y revisar la providencia ... (260)

Una vez resuelto el punto relativo al recurso que realmente se interpuso, que habiendo sido revisión debió desecharse, y que, sin embargo, habiéndose suplido al órgano técnico que lo es el Ministerio Público, se determinó que fue queja, avocándose a la cuestión de fondo se estableció en el considerando segundo la improcedencia de la representación conferida por la responsable:

"SEGUNDO: En cuanto al fondo de la queja, la misma resulta infundada, de conformidad con la tesis sustentada por esta propia Sala en casos semejantes al presente; pues la propia Sala ha estimado que la autoridad responsable no puede hacerse representar en los juicios de garantías, por persona extraña, ya que debe intervenir en los mismos directa y personalmente, y ello, sin perjuicio de que la autoridad responsable pueda designar persona que asista a las audiencias o diligencias que se practiquen en el propio juicio de amparo, pero sin delegar su representación." (261)

Tercer Precedente: La señora Manuela Marín Vda. de Guzmán, promovió juicio de amparo ante el juzgado segundo de distrito en Veracruz, contra actos del Administrador de Rentas de Altotonga y de su Ministro Ejecutor; y la primera de dichas autoridades responsables, confirió poder al Lic. Carlos Alberto Prado, como Agente Segundo del Ministerio

(260) Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXVII, Pág. 1897. Queja 179/1932. Agente Segundo del Ministerio Público del Fuero Común, del Distrito Judicial de Veracruz. Primera Sala. Unanimidad de cinco votos.

(261) Op. Cit. Págs. 1897 y 1898.

Público del fuero común en Veracruz, para que la representara en el juicio de garantías.

Por su parte, el juez segundo de distrito, dictó auto el 9 de diciembre de 1932, mediante el que se negó a tenerlo como representante del Administrador de Rentas de Altotonga, y contra dicha resolución, se interpuso el recurso de queja, que fue turnado para su conocimiento a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, y en sesión del día 8 de mayo de 1933, declaró infundada la queja aduciendo que la Ley de Amparo:

"... no contiene disposición alguna que faculte a las relacionadas autoridades para hacerse representar por tercera persona, de lo que se infiere que a diferencia del quejoso, y del tercero perjudicado, quienes sí pueden conferir su representación a un tercero extraño, la autoridad no puede, y por lo mismo, debe intervenir directa y personalmente ... (262)

Cuarto precedente: La tesis sostenida en el cuarto precedente que integra las ejecutorias formadoras de la jurisprudencia, es de suyo interesante, pues hace la distinción de la representación de la autoridad responsable como parte en juicios, en que sea titular de derechos y obligaciones, y la representación para efectos del juicio de amparo.

(262) Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXVIII, Pág. 160. Queja 369/1932. Agente Segundo del Ministerio Público del Fuero Común, del Distrito Judicial de Veracruz. Primera Sala. Mayoría de 4 votos.

La empresa Hidros, S.A., promovió juicio de amparo indirecto ante el juzgado primero de distrito en Tamaulipas, contra actos del Ayuntamiento de Tampico, el que compareció como autoridad responsable por conducto del Lic. Guillermo A. Rocha, en su carácter de Síndico, a quien previamente se había autorizado para representar a dicho ayuntamiento.

El juez de distrito mediante proveído de fecha 2 de mayo de 1932, determinó que no había lugar a reconocerle su personalidad como representante de la autoridad responsable, por lo que interpuso recurso de queja.

El Agente del Ministerio Público Federal, en el pedimento en que evacuó la vista sobre el motivo de dicho medio de impugnación, sostuvo que la queja debía declararse infundada porque en su concepto:

"... el recurrente hizo la respectiva promoción, apersonándose en el amparo a nombre del Ayuntamiento y acreditando debidamente ser Síndico de esa corporación, y que la misma lo comisionó y autorizó para representarla; pero esto es insuficiente para el efecto que se propuso dicho Síndico, porque como bien lo sostiene el juez de distrito, la Ley Orgánica del Municipio Libre, vigente en Tamaulipas, le da sólo la representación de la personalidad jurídica de aquella propia corporación, conforme al artículo 91, fracción I, que estatuye como facultad y obligación de los síndicos municipales representar la personalidad jurídica de los Ayuntamientos ante los tribunales, en los litigios que se promovieren y en los cuales el Ayuntamiento fuere parte, o sea, para representar la personalidad de los Ayuntamientos como sujeto de derechos y no bajo el concepto de autoridades responsables..." (263)

La Primera Sala de la Suprema Corte, en el considerando único de la ejecutoria, determinó lo infundado de la queja, por la razón de que la personalidad de la autoridad responsable no es delegable.

"La queja debe declararse infundada, porque como lo sostiene la autoridad en contra de quien se endereza, en su auto combatido, al Síndico del Ayuntamiento le corresponde, según el artículo 92 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Tamaulipas, la representación de la personalidad jurídica del Ayuntamiento, pero no le compete la representación de dicho Ayuntamiento, sino solamente cuando se trate de los litigios que se promovieren y en los cuales el propio Ayuntamiento fuere parte; pero no del juicio de garantías, en el que, de acuerdo con la tesis sustentada por esta Sala, en casos semejantes, la autoridad responsable no puede delegar su representación, sino que debe comparecer, bien por sí misma, o por su órgano representativo, que en el caso a debate lo es el Presidente Municipal de aquél lugar, atento lo dispuesto en los artículos 86 y 88 del ordenamiento expresado." (264)

Quinto Precedente: El señor Ascencio Uresti, promovió juicio indirecto de garantías contra actos del C. Gobernador del estado y del Administrador de Rentas del estado de Veracruz, ante el juzgado segundo de Distrito en dicho estado.

El propio Gobernador, compareció al juicio de amparo y designó como su representante al Lic. Lorenzo Alfaro Alomía, en su calidad de Agente Segundo del Ministerio Público del fuero común en Veracruz; y el Juez Segundo de

Distrito, por auto de 21 de enero de 1933, se negó a reconocerle dicha personalidad.

Contra tal determinación, el Alfaro Alomía, interpuso recurso de queja, mismo que se radicó ante la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el número 197/1933, y resuelta en sesión del día 28 de mayo de 1934, sosteniendo fundamentalmente el mismo criterio del tercer precedente, ya que con idéntica redacción se sostuvo que la Ley de Amparo:

"... no contiene disposición alguna que faculte a las mencionadas autoridades para hacerse representar por tercera persona, de lo que se infiere que a diferencia del quejoso, y del tercero perjudicado, quienes sí pueden conferir su representación a un tercero extraño, la autoridad no puede, y por lo mismo, debe intervenir directa y personalmente..." (265)

Por su parte, el Dr. Ignacio Burgoa (266), sostiene que la imposibilidad de que la autoridad responsable sea representada en el juicio de amparo se refiere sólo a la representación convencional, concluyendo de la siguiente manera:

"Consiguientemente, las autoridades responsables, si bien no pueden hacerse representar por cualquiera persona física o moral, privada u oficial, en el juicio de amparo mediante un mero contrato escrito o verbal de mandato, sí, en cambio, pueden ser representadas por el órgano que

(265) Op. Cit. Pág. 874. Queja 197/1933. Agente Segundo del Ministerio Público de Veracruz. Primera Sala. Unanimidad de 5 votos.

(266) El Juicio de Amparo. Pág. 373.

una ley o un reglamento previos hayan designado para tal efecto."

No comparto el criterio de la Suprema Corte ni el del distinguido maestro Ignacio Burgoa, pues las reglas de excepción establecidas en el artículo 19 de la Ley de Amparo, no contemplan genéricamente la representación legal de las autoridades responsables, aún y cuando una ley secundaria o un reglamento sí prevean dicha representación, pues evidentemente que esto último habrá de entenderse para los efectos de tales leyes o reglamentos, y no como supletorios de la ley de amparo, pues la ley supletoria en este caso es el Código Federal de Procedimientos Civiles, según lo estatuye el numeral 2o. de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales; y además sobre el punto específico de la personalidad, el artículo 12 consigna que sólo cuando se trate de los casos no previstos en la propia Ley de Amparo, la personalidad se justificará en la misma forma que determine la ley que rija la materia de la que emane el acto reclamado.

En este orden de ideas, si la personalidad de las autoridades responsables tiene reglamentación expresa conforme al artículo 19 de la ley, pues prohíbe que sean representadas en el juicio de garantías, deberá estarse a este mandamiento terminante, atendiendo al principio de que las reglas de excepción no deben ser aplicadas a caso alguno que no esté expresamente comprendido en tales reglas.

I.1. La representación del Presidente de la República en el Juicio de Amparo.

El propio artículo 19, señala expresamente las excepciones a dicha regla general, y así, en tratándose de amparos contra actos del Presidente de la República, se consigna en el párrafo segundo que éste sí puede ser representado en el juicio de garantías, pero para ello es menester que se satisfagan los siguientes requisitos:

10. Que exista un acuerdo expreso para cada caso particular emitido por el Ejecutivo Federal;

20. Que dicho acuerdo se comunique por conducto del Procurador General de la República; y,

30. Que la representación recaiga en el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que corresponda el asunto, conforme a la distribución de competencias establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y en éste último supuesto, si el asunto comprendiera a varias Secretarías de Estado o diversos Departamentos Administrativos, cualquiera de ellos podrá ser designado para ejercer la representación presidencial.

El mismo espíritu que informa el segundo párrafo del preinvocado artículo 19, se contiene en el segundo párrafo del numeral 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

Art. 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 y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En los Juicios de Amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias.

En el supuesto de que el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo que corresponda, estuviere ausente, y por ende, tuviere imposibilidad para representar al Presidente de la República, el Ejecutivo Federal no estaría indefenso durante el trámite del juicio de garantías, pues en tal evento, el tercer párrafo del propio artículo 19, indica que en estos casos y en los de amparos promovidos contra los titulares de las propias dependencias del Ejecutivo de la Unión, éstos podrán ser suplidos por los funcionarios a quienes otorguen esa atribución los respectivos reglamentos interiores, expedidos conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por último, de conformidad con el último párrafo del artículo 19 aludido, quien también tiene la facultad para representar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo es el Procurador General de la República, cuando en los amparos de que se trate, el asunto corresponda a esta institución; y en ausencia del Procurador, éste debe ser

suplido por los funcionarios establecidos en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría.

Disposiciones similares a las de los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 19, se contienen en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

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

Como se ve de lo expuesto, el artículo 19 de la Ley de Amparo, sólo contiene la figura jurídica de la representación de las autoridades responsables cuando se trate de las federales, y específicamente las siguientes: 1. Presidente de la República; 2. Secretarios de Estado; 3. Jefes de Departamento Administrativo; y, 4. Procurador General de la República. Luego entonces, ninguna otra autoridad responsable fuera de las señaladas con anterioridad, goza del derecho a ser representada en el juicio de garantías.

Este interesante punto acerca de la representación del Presidente de la República en el Juicio de Amparo, fue sometido a la decisión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en sesión del día 8 de junio de 1989, a ponencia

del Mtro. Mariano Azuela Güitrón, y resuelto por mayoría de 14 votos en el sentido de que es menester que el Ejecutivo Federal emita acuerdo expreso en el que haga la designación de su representante en el juicio constitucional, y que además se comunique mediante oficio por conducto del Procurador General de la República al servidor público designado, y que éste último, acompañe a los autos del juicio respectivo el oficio que acredite su nombramiento. (267)

La empresa quejosa, EXCEL-LENS, S.A., promovió juicio indirecto de garantías contra actos del H. Congreso de la Unión y otras autoridades, ante el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, en el que reclamó substancialmente la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal de 1988, en lo que se refiere al impuesto sobre nóminas, habiéndosele concedido la protección federal el 11 de noviembre de 1988; y contra dicha resolución, el Secretario General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal, en ausencia del Jefe de dicho Departamento, y en representación del Presidente de la República interpuso el recurso de revisión.

(267) La motivación que tuve para escribir sobre este interesante aspecto de la representación del Presidente de la República en el Juicio de Amparo, surgió de una plática que sostuve con el señor Licenciado Don Genaro D. Góngora Pimentel, Magistrado del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Distrito Federal.

El recurso se admitió por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, mediante auto proferido el 12 de enero de 1989, formándose el toca en revisión 8/89.

Transcribiré sólo en lo conducente la parte de la ejecutoria en comento (268):

"Ahora bien, ni en los autos del juicio de garantías, ni en los relativos al recurso de revisión consta documento alguno por el cual el Presidente de la República, por conducto del Procurador General de la República haya designado como su representante en el presente asunto, en los términos del artículo 19 de la Ley de Amparo, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, por lo que éste último no tiene ese carácter, pues para ello es necesario un acuerdo específico del titular del Ejecutivo Federal por el que confiera dicha representación..."

Como lo dije con anterioridad, este asunto fue de importancia tal que se resolvió por el Pleno de nuestro más alto Tribunal, no obstante que no era materia de estudio la constitucionalidad de la ley reclamada, sino la procedencia o no del recurso de revisión que interpusiera el Secretario General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal, en nombre del Jefe de dicho Departamento, y éste a su vez, en representación del Presidente de la República.

En efecto, el punto primero, fracción I, del acuerdo 1/88, emitido el 19 de enero de 1988, por el Pleno de

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dice a la letra (269):

"PRIMERO. El Pleno enviará a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en su caso, estas conservarán, para su resolución, los asuntos que, a juicio del ministro ponente, queden comprendidos en las siguientes hipótesis:

I. Los juicios de amparo en revisión en los que habiéndose reclamado la inconstitucionalidad de una ley federal o local o de un tratado internacional, no proceda entrar al examen de esa cuestión por tener que sobreseer en el juicio, reponer el procedimiento, tener por desistido al quejoso del juicio o al recurrente, decretar la caducidad de la instancia, o desechar el recurso;"

Como se ve de la transcripción hecha, en principio, la competencia recae en la Sala a la que se encuentra adscrito el Ministro ponente, sin embargo, por la importancia relativa a la interpretación del artículo 19 de la Ley de Amparo, y de conformidad con la fracción XXXVII del artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el punto quinto del acuerdo 1/88 a que me referí anteriormente, se determinó que fuera el Pleno de nuestro más alto Tribunal quien resolviera acerca el punto cuestionado, y con ello evitar criterios contradictorios en la distintas Salas de la Suprema Corte de Justicia.

Las disposiciones que sirvieron de fundamento para que fuera el Pleno de la Suprema Corte quien conociera del asunto preinvocado, son del tenor siguiente:

"Art. 12. Son además, atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, funcionando en pleno, las siguientes:

XXXVII. Dictar acuerdos generales para remitir a las Salas de la Suprema Corte de Justicia, para su resolución, aquellos asuntos que por sus características especiales considere que no requieren de su intervención. Sin embargo, si las Salas estiman que en algún caso existen razones graves para que lo resuelva el Pleno, las harán de su conocimiento para que éste determine lo que corresponda."

Por su parte, el punto quinto del acuerdo 1/88, señala lo siguiente (270):

"QUINTO. El Pleno podrá, si lo estima conveniente, resolver un asunto aunque se encuentre en alguna de las hipótesis señalada en este acuerdo."

El señor Ministro Don Salvador Rocha Díaz, inconforme con la resolución mayoritaria, formuló un acucioso voto particular en el que en esencia sostiene dos argumentos torales: lo. Que si el otorgamiento de la representación del Presidente de la República por conducto del Procurador General de la República fuera una limitante, debería estar dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y, que la representación del Presidente a través del Procurador, es sólo una de las formas en que dicha representación puede ser conferida, e incluso, agrega en apoyo de esto último, la posibilidad de acudir al mandato representativo regulado por el Código Civil, del que en su opinión, puede hacer uso el propio Presidente.

A continuación me permitiré transcribir en lo conducente la parte relativa del voto particular:

"El otorgamiento de la representación presidencial en un juicio de amparo por conducto del Procurador General de la República y en oficio expreso y singular, no es una limitación a la facultad legal de otorgar dicha representación, pues si así fuera tal limitación debería estar incorporada a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 14 que se ocupa de la materia o en cualquier otro precepto; pero no es así, pues la simple lectura del ordenamiento últimamente citado nos permite concluir, como ya lo señalamos, que la única limitación que tiene el Presidente de la República para otorgar su representación en juicios de amparo, consiste en que la misma se otorgue al Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a quien corresponda la materia del juicio respectivo, única limitación en la que ambos ordenamientos se encuentran coincidentes.

La correcta interpretación jurídica del segundo párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo nos permite afirmar que el otorgamiento de dicha representación por conducto del Procurador General de la República y en oficio expreso y singular, no es una limitación legal a la facultad de otorgar dicha representación, sino constituye una de las varias formas en que la representación presidencial puede ser otorgada." (271)

"No es materia de la resolución mayoritaria ni por ello de este voto particular, el analizar otras formas de otorgamiento de la representación presidencial en juicios de amparo, pero con propósitos ilustrativos podemos afirmar que otra forma de otorgar tal representación lo constituye la establecida por el Código Civil al regular el mandato representativo. No consideramos que pudiera cuestionarse la validez y eficacia jurídicas de un mandato representativo otorgado notarialmente por el Presidente de la República a favor de un Secretario de Estado, siempre y cuando se respetara la única limitación legal que existe y que ya se ha señalado, es decir que se otorgara a favor del Secretario de Estado a quien corresponde la materia del asunto según la distribución de

competencias contenida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal." (272)

No puedo menos que reconocer que los argumentos y consideraciones de este voto particular (273) son de suyo interesantes, empero, no comparto el criterio del señor Ministro Rocha Díaz.

No creo que las limitaciones a la representación del Presidente de la República en el Juicio de Amparo deban ser incluidas o reguladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues atendiendo al principio general de "especialidad de la ley", y por la índole de la materia constitucional que regula, tales limitaciones sólo pueden concebirse en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la Ley de Amparo.

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que "en los juicios de amparo, el Presidente de la República PODRA ser representado por el titular de la dependencia a que corresponda el asunto, según la distribución de competencias", es decir, la posibilidad de que se acuda en representación del Presidente, depende de la potestad de éste último, y no de una decisión personal del

(272) Op. Cit. Pág. 16.

(273) Una síntesis de la cuestión debatida, así como el voto particular del señor Ministro Salvador Rocha Díaz, aparece publicado en Estudios Jurídicos y Otros Escritos, Voto Particular. Interpretación del artículo 19 de la Ley de Amparo en materia de la representación del Presidente de la República, pp. 291 a 316. Editorial Harla. Colección Estudios Jurídicos. México, 1991.

que pretenda representar al ejecutivo federal, quien si así lo determina, otorgará la representación o acudirá directamente al juicio de amparo.

No obsta a lo anterior el contenido del artículo 18 de dicha Ley Orgánica, en que se faculta al Presidente de la República para expedir el Reglamento Interior de cada Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos, en el que se determina la forma en que podrán ser suplidos los titulares en sus ausencias, pues precisamente regula esto: la manera en que habrán de suplirse las ausencias de los titulares de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, pero de ninguna manera la decisión personal de éstos para representar o no, al Presidente de la República en los juicios de amparo en que este último sea llamado como autoridad responsable.

En apoyo a lo dicho en el sentido de que se requiere acuerdo expreso del Presidente de la República para que sea representado en juicio de amparo, transcribiré literalmente en lo que corresponde el segundo párrafo del artículo 19 y el último párrafo del 27 de la Ley de Amparo:

"Art. 19. ... No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el Presidente de la República podrá ser representado en todos los trámites establecidos por esta 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 Administrativo a quienes en cada caso corresponda el asunto, según la distribución de

competencias establecidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal."

"Art. 27. ... Las notificaciones al titular del Poder Ejecutivo se entenderán con el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo que deba representarlo en el juicio de amparo, o, en su caso, con el Procurador General de la República, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 de esta ley, de manera que una vez que se haya cumplimentado tal disposición las subsecuentes notificaciones se harán directamente a los funcionarios designados, quienes igualmente intervendrán en las actuaciones procesales procedentes..."

Resulta incuestionable a mi modo de ver, que la determinación del Ejecutivo Federal sobre la representación que otorgue en el juicio de amparo (Art. 19), y las notificaciones subsecuentes a los funcionarios designados por el propio Presidente de la República (Art. 27), arrojan la inequívoca conclusión de que se requiere acuerdo expreso para que el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo represente al titular del Poder Ejecutivo federal, y que tal acuerdo, deberá ser comunicado por conducto del Procurador General de la República mediante oficio expreso para cada caso.

I.2.- Facultad para designar delegados de las autoridades responsables.

Habiendo analizado el aspecto de la representación de la autoridad responsable, toca ahora abordar el tema relativo a los delegados.

Es el primer párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo, el que alude a los delegados, por lo que para su estudio me permitirá transcribirlo:

Art. 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.

¿Qué es un delegado?, ¿Quién puede intervenir como delegado?, ¿Cuáles son las facultades del delegado?, ¿Se puede dar la delegación tanto en el amparo directo como en el indirecto?, ¿Cuál es la diferencia entre representante y delegado?, ¿Es el delegado un representante de la autoridad responsable?, ¿Puede el delegado interponer el recurso de revisión contra la sentencia que se dicte por el Juez de Distrito? ¿En general, puede interponer recursos?, ¿Es contradictorio en sí mismo el primer párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo?. Todas estas cuestiones trataré de resolverlas en el desarrollo de este apartado.

Antes de determinar qué es un delegado, es menester encontrar el significado de la palabra "delegar", y para ello acudiré a la definición del lenguaje común:

"Delegar. (Del latín delegare) tr. Dar una persona a otra la jurisdicción que tiene por su dignidad u oficio, para que haga sus veces o conferirle su representación." (274)

"Delegar. tr. Confiar una persona a otra la jurisdicción o potestad que tiene, o confiarle su representación." (275)

Como se ve, la palabra delegar tiene las acepciones de transmisión de jurisdicción, o el otorgamiento de facultades de representación.

Ahora bien, en materia administrativa, la delegación de facultades supone necesariamente la realización de un acto jurídico por parte de la autoridad, mediante el que confiere a otro órgano una parte de sus atribuciones, como se desprende de su definición:

"DELEGACION DE FACULTADES. I. Es el acto jurídico general o individual, por medio del cual un órgano administrativo transmite parte de sus poderes o facultades a otro órgano. Para que la delegación de competencia sea regular es necesario que se satisfagan ciertas condiciones. Primero, que la delegación esté prevista por la ley; segundo, que el órgano delegante esté autorizado para transmitir parte de sus poderes; tercero, que el órgano delegado pueda legalmente recibir esos poderes, y cuarto, que los poderes transmitidos puedan ser materia de delegación. La falta de una de estas condiciones hace nula de pleno derecho la delegación, en razón de que la competencia es siempre una cuestión de orden público." (276)

Administrativamente, se señala en el Diccionario Jurídico Mexicano que existen diferencias entre lo que es la delegación de facultades, y lo que constituye propiamente la representación, sin dejar de admitir su gran parecido.

(275) CASARES, Julio. Diccionario Ideológico de la Lengua Española. Pág. 263. Segunda Edición (10a. tirada). Barcelona, España, 1981.

(276) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. U.N.A.M., Diccionario Jurídico Mexicano. Vol. D-H. Págs. 862 y 863. Tercera Edición. Porrúa. México, 1989.

"IV. Delegación y representación. Presentan semejanza los dos conceptos, pero conservan líneas firmes de diferencia. Las facultades que se ejercen por el delegado no es en interés del delegante, como sucede entre el representante y el representado, aquél interés lo constituye la función administrativa que se desarrolla y que finalmente resulta ser en interés común. El delegado ejerce atribuciones propias y el representante no; los actos del delegado jurídicamente producen sus efectos para sí y no para el delegante, el representado recibe los efectos jurídicos por los actos de su representante." (277)

En el derecho norteamericano, el concepto de la delegación autoritaria se traduce, por ejemplo, en tratándose de las facultades del Congreso, en que, toda autoridad que le es conferida constitucionalmente, implica un poder para delegar autoridad conforme a él y con ello dar cumplimiento a sus propósitos.

Así, la delegación puede tomar la forma de regulación administrativa para proveer detalles de aplicación o bien de legislación transitoria, y con base en ello, el Congreso podrá autorizar a una dependencia administrativa para crear reglas en áreas donde el Congreso mismo ha declarado sólo principios generales.

No obstante lo anterior, se considera que algunas facultades del Congreso son simplemente no delegables, como cuando se desprende claramente del texto de la Constitución que los propósitos de ciertos poderes no se cumplirían si el Congreso delegara su responsabilidad.

A continuación transcribiré la opinión de Laurence H. Tribe, conocido autor de derecho constitucional norteamericano, sobre el tema de la delegación:

5-17. Congressional Action and the Separation of Powers: The problem of Delegation.

The separation of powers principles underlying the Constitution simultaneously limit and protect congressional power. This section considers the primary separation of powers *limitation* apart from the limits that constrain congressional usurpation of judicial or executive authority (discussed in Chapters 3 and 4): the delegation doctrine. Section 5-18 proceeds to discuss the principal separation of powers *protection* of congressional action, the legislative immunity conferred by the speech or debate clause; & 5-19 concludes by examining the interaction of limitation and protection in the context of judicial supervision of congressional investigations.

Under the necessary and proper clause of article I, & 8, any constitutionally-granted congressional power "implies a power [to delegate] authority under it sufficient to effect its purposes". The delegation may take the form either of interstitial administrative action or of contingent legislation. Thus, Congress may grant authority to an administrative agency to specify rules in areas where Congress itself has declared only general principles. In the early case of *Wayman v. Southard*, for example, the Court upheld a congressional delegation of power to the Supreme Court to modify "in their discretion" certain procedural rules followed by the federal courts: "[A] general provision may be made, and power given to those who are to act under such general provisions to fill up the details." Alternatively, Congress may condition the operation of legislation upon an administrative agency official's determination of certain facts. In *The Big Aurora*, for example, the Supreme Court upheld congressional legislation keying the suspension of a trade embargo to the President's finding and proclamation of certain facts concerning the conduct of foreign nations. These forms of congressional delegation are not mutually exclusive: most modern instances of delegation by Congress involve both contingent legislation and interstitial administrative action.

Because Congress can give away only what is its to give, the most obvious limits on legislative delegation are those on all legislation: the constitutional prohibition of federal legislative action either not affirmatively authorized by the Constitution or inconsistent with constitutional prohibitions against congressional action. Moreover, certain congressional powers are simply not delegable-as when it is clear from the language of the Constitution that the purposes underlying certain powers would not be served if Congress delegated its responsibility. (278)

En la doctrina italiana, la delegación implica la transmisión de las propias facultades de la autoridad a

(278) Laurence H. Tribe. American Constitutional Law, Second Edition. Pág. 362. U.S.A., 1988.

5-17. Actividad legislativa y la Separación de Poderes: El problema de la delegación.

Los principios de la separación de poderes contenidos en la Constitución, simultáneamente limitan y protegen al poder del Congreso. Esta sección considera a la separación primaria de poderes como una limitación distinta a los límites que impiden la invasión por el Congreso de las facultades judiciales o administrativas (comentada en los capítulos 3 y 4): la doctrina de delegación. La sección 5-18 comenta la principal protección de la separación de poderes a la actividad legislativa, la inmunidad legislativa que confiere la cláusula de expresión o debate; la sección 5-19 concluye examinando la interrelación de la limitación y protección en el contexto de la supervisión judicial de las investigaciones del Congreso.

Conforme a la cláusula de poder necesario y adecuado contenida en los artículos I y 8, cualquier poder otorgado constitucionalmente al Congreso "implica un poder [para delegar] autoridad conforme a él para dar cumplimiento a sus propósitos". La delegación puede tomar la forma de regulación administrativa para proveer detalles de aplicación o bien de legislación transitoria. En consecuencia, el Congreso podrá autorizar a una dependencia administrativa para crear reglas en áreas donde el Congreso mismo ha declarado sólo principios generales. En *Wayman v. Southard*, uno de los primeros casos, por ejemplo, la Corte confirió la validez de una facultad delegada por el Congreso a la Suprema Corte para modificar a "su discreción" ciertas reglas procesales usadas por los tribunales federales: "Una disposición general puede crearse, y otorgar poder a aquellos que están obligados a actuar conforme a tales disposiciones generales para proveer sus detalles". Alternativamente el Congreso podrá condicionar la vigencia de legislación a la determinación de ciertos hechos por parte de un funcionario de una dependencia administrativa. En *"The Big Aurora"*, por ejemplo, la Suprema Corte determinó la constitucionalidad de una legislación del Congreso que condicionaba la suspensión de un embargo comercial a determinaciones del Presidente y a su declaración acerca de ciertos hechos relacionados con la conducta de países extranjeros. Estas formas de delegación congresional no se excluyen mutuamente: la mayoría de los casos de delegación del Congreso involucran tanto legislación transitoria como regulación administrativa para proveer detalles de aplicación.

Porque el Congreso sólo puede delegar aquello para lo cual está autorizado, las limitaciones más obvias a la delegación legislativa son las comunes a toda legislación: la prohibición constitucional de legislación federal que no esté expresamente autorizada por la Constitución o inconsistente con prohibiciones constitucionales de regulación por el Congreso. Más aún, algunas facultades del Congreso son simplemente no delegables, como cuando se desprende claramente del texto de la Constitución que los propósitos de ciertos poderes no se cumplirían si el Congreso delegara su responsabilidad.

"alguien", pero sin precisar si ese "alguien" debe ser también autoridad, o si por su parte, pudiera tratarse de un particular, según puede verse de siguiente transcripción de las palabras de Flaminio Franchini:

La delegazione appare, quindi, in una prima ampia definizione, l'istituto giuridico attraverso il quale «si deputa, investendo qualcuno della propria autorità». (279)

Lo que si puede desprenderse de la opinión del autor italiano aludido, es que la delegación administrativa de facultades, implicando el ejercicio de la propia competencia, debe ser necesariamente en forma temporal:

"... si deve infatti ritenere la delegazione come una devoluzione ad altri in via temporanea dell'esercizio della propria competenza..." (280)

La delegación de facultades tiene existencia legal, además de tener un carácter general más o menos permanente, y para que tenga lugar deben reunirse los siguientes requisitos:

- a). Sólo pueden conferirla los titulares de Secretarías de Estado y Jefes de Departamento Administrativo;
- b). Unicamente puede recaer la delegación, en los funcionarios expresamente establecidos en los artículos 14 y

(279) Flaminio Franchini. La delegazione amministrativa. Dott. A. Giuffrè Editore. Pág. 13. Milano, 1950. " La delegación se manifiesta, de este modo, en una primera y amplia definición, como el instituto jurídico a través del cual «se confiere, invistiendo a alguien de la propia autoridad». " (280) Ibidem, Pág. 31. "... se debe en efecto considerar a la delegación como una devolución a otro, temporalmente de la propia competencia ..."

15 de la mencionada Ley Orgánica, o en los reglamentos interiores de dichas dependencias;

c). Los acuerdos de delegación de facultades administrativas deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Por la íntima relación que guarda con el tema que ahora ocupa la atención, transcribiré en lo conducente el dispositivo en consulta:

Art. 16. *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 los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares...*

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

¿Es esta delegación de facultades a la que se refiere el primer párrafo de la Ley de Amparo? Definitivamente creo que no, pues esto en lugar de ayudar a la facilitación de las funciones administrativas de los Secretarios de Estado y de Departamentos Administrativos, las entorpecería en cada caso concreto de amparo; además de que por no ser generales y permanentes las funciones encomendadas, sino concretas y transitorias en relación al juicio de garantías de que se trate, no se requiere el que la

designación de delegado se publique en el Diario Oficial de la Federación, y tampoco lo exige la Ley de Amparo; máxime si se toma en cuenta que no es lo mismo acreditar un delegado para audiencias, que delegar facultades administrativas en el desarrollo normal de las actividades del servidor público.

La delegación a que se refiere el primer párrafo del artículo 19 de la Ley puede ser general o especial. Es general cuando en el oficio que contiene la acreditación del delegado, la autoridad delegante no especifica las funciones que habrá de realizar el delegado; y es especial, cuando en dicho oficio, se limitan las atribuciones encomendadas.

El delegado es la persona física, que siendo servidor público, despliega en el juicio de amparo las funciones específicas que le son encomendadas por la autoridad responsable (delegación especial), o las que de manera genérica prevé el primer párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo (delegación general).

Además de ser un servidor público, el delegado ha de estar dentro del radio funcional y competencial de la autoridad responsable delegante y ser su inferior jerárquico, pues por razón de sus atribuciones, debe estar enterado del acto reclamado, y además, estar en posibilidad jurídica de recibir órdenes de la autoridad que le delega funciones de gestión en el trámite del juicio de amparo, lo que no ocurriría si se tratara de un servidor público que no

dependiera de la autoridad responsable, o fuera un particular el delegado, quien por otra parte como particular no estaría en posibilidad de defender el acto autoritario imputado a la responsable.

Las facultades del delegado no son aquellas que competen a la autoridad responsable en el ejercicio normal de sus funciones, sino que son eminentemente procesales, y en esto se distingue de la delegación de facultades administrativas a que me referí con anterioridad; dicho de otra forma, si la autoridad responsable es el Congreso de la Unión, el titular de una Secretaría de Estado, o un juez, no se transmiten mediante el oficio que acredite al delegado, las funciones de la autoridad delegante, sino que únicamente podrá, el delegado, concurrir a las audiencias en el juicio de amparo, rendir pruebas (ofrecerlas y participar en su desahogo) para acreditar la constitucionalidad del acto reclamado, alegar, y hacer las promociones que tengan relación con dichas actividades.

Ahora bien, ¿la delegación puede darse tanto en el amparo directo como en el indirecto? Estimo que la respuesta negativa es la que se impone, no obstante que expresamente no distinga la Ley de Amparo, porque si como quedó establecido, las funciones son para concurrir a las audiencias, para el efecto de rendir pruebas, alegar y hacer promociones dentro de ésta, y por el trámite constitucional y legal sólo es

dable que las audiencias, pruebas y alegatos se presentan en el trámite del juicio indirecto de garantías, resulta menester concluir que en el juicio de amparo directo no está permitido que la autoridad responsable haga la designación de delegado.

De acuerdo a lo señalado, ¿es el delegado un representante de la autoridad responsable?, y en su caso, ¿cuál es la diferencia entre delegación y representación?

Sobre estas cuestiones, el Dr. Ignacio Burgoa (281), considera que:

"... la representación procesal o judicial propiamente dicha, que implica el concepto de personalidad derivada, es una autorización que confiere una persona a otra para que, en todos los actos del procedimiento, la substituya para que la actuación de la segunda, en un juicio determinado aproveche o perjudique a la que otorga dicha autorización, que trae como consecuencia el remplazamiento íntegro de la personalidad originaria por la de carácter derivado. Ahora bien, la facultad que el artículo 19 de la Ley de Amparo otorga a la autoridad responsable para enviar delegados a las audiencias en el juicio de amparo para el solo efecto de que rindan pruebas y formulen alegatos, ¿es en sí misma una representación procesal, una personalidad derivada, en los términos que hemos dejado asentados? Sustentamos, como ya dijimos, la opinión de que no puede existir tal implicación, puesto que la hipótesis última contenida en el citado precepto involucra una mera delegación de facultades que hace la autoridad responsable en favor de una o más personas, a quienes única y exclusivamente confiere la atribución de realizar en su nombre actos procesales específicos y determinados, como son los consistentes en ofrecer pruebas, formular alegatos y hacer promociones en las audiencias..."

Para responder las anteriores interrogantes, considero necesario recurrir a la transcripción del artículo 2546 del Código Civil para el Distrito Federal, que señala lo que es el mandato:

Art. 2546. El mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a realizar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga.

Es evidente que cuando el delegado concurre a la audiencia constitucional para ofrecer pruebas, alegar y hacer promociones, ejecuta actos jurídicos no sólo a nombre de la autoridad responsable, sino también por cuenta de ésta para la defensa de la constitucionalidad del acto que se le reclama, pues finalmente dichos actos trascenderán en el resultado del asunto, al ser tomados en cuenta por el juez de distrito al momento de dictar su fallo. Es por todo esto que considero al delegado como un representante especial de la autoridad responsable, con las limitadas facultades que precisa el primer párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo, es decir, el delegado se equipara a un procurador judicial "sui generis", pues no estará facultado para rendir el informe previo, ni podrá certificar documentos para rendir el justificado, etc.

Dentro de las facultades previstas en el primer párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo, ¿se contiene la de interponer recursos, y en especial el de revisión contra la sentencia que dicte el juez de distrito?

De primera intención pareciera ser que la expresión "hacer promociones" comprende la de interponer recursos, ya que éstos se contienen en promociones, pero en un examen más profundo de esto permite concluir lo contrario.

En efecto, la regla general prohíbe la representación de las autoridades responsables en el juicio de amparo, pero hace la salvedad de los delegados, esto es, trátase de una excepción, y como tal, debe ser entendida estrictamente.

No es admisible que el delegado tenga facultades para interponer el recurso de revisión contra la sentencia dictada por el juez de distrito, por la razón de que con dicha resolución se pone término a la audiencia constitucional, y su actividad por tratarse de una excepción, sólo puede ser ejercitada en la audiencia constitucional por limitación expresa de la propia ley; cuenta habida, que la defensa del recurso es ante el Tribunal Colegiado o la Suprema Corte de Justicia, y ello no se contempla en el dispositivo que se analiza.

En lo tocante al recurso de reclamación le es aplicable la parte final del párrafo precedente, es decir, no se contempla legalmente la posibilidad de que el delegado ocurra ante el Tribunal Colegiado o la Suprema Corte de Justicia.

Por último, en lo que a la queja se refiere, queda también excluida la posibilidad de ser interpuesta por el delegado, en algunos casos por su interposición ante el Tribunal Colegiado (Art. 95, fracciones I, VI y X), donde como se dijo, no puede comparecer; en otros, por tratarse de amparo directo (Art. 95, fracciones VIII y IX), en el que no se permite la designación de delegados; otros porque su interposición debe hacerse ante la autoridad que conoció o debió conocer de la revisión (Art. 95, fracciones V, VII, VIII y IX), y no está facultado para ocurrir ante ella; en otros por tratarse de impugnaciones a actos de las autoridades responsables (Art. 95, fracciones II, III y IV).

Es de estimarse entonces, que el primer párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo, ¿es en sí mismo contradictorio?

Ignacio Burgoa (282), estima que el delegado no reemplaza a la autoridad responsable y dado que no la substituye íntegramente, no se trata de un representante, y agrega que:

"Podríamos decir, sin exageración, que los delegados de las autoridades responsables en el juicio de amparo realizan una mera función de patrocinio y no de representación jurídica, puesto que sólo pueden hacer gestiones y ejecutar actos concretos, tal como los efectúa el abogado patrono de una persona, el cual, sin representarla, puede ofrecer pruebas y alegar en las audiencias. Por todos estos motivos, llegamos a la conclusión de

que el artículo 19 de la Ley de Amparo no encierra ninguna contradicción consigo mismo."

Me permito disentir del criterio del ilustre tratadista del Juicio de Amparo, pues si por una parte se prohíbe la representación de las autoridades responsables, y por otro lado, se permite el acreditamiento de delegados, que es una especie de representación "sui generis", limitada en cuanto a sus funciones como ya se vio, resulta entonces que sí existe contradicción en el propio precepto en estudio, al prohibir expresamente la representación general de las autoridades responsables, y posteriormente agregar que sí se permite la representación especial mediante delegados.

Es en este sentido que se inclina Romeo León Orantes (283), cuando al referirse al artículo 19 de la Ley de Amparo menciona lo siguiente:

"Este precepto es contradictorio consigo mismo, pues que la delegación que permite es precisamente una representación y hay que entenderlo en el sentido de que la autoridad responsable no puede hacerse representar en lo general en el juicio, quedando desligada de él en todos sentidos, sino que debe comparecer personalmente, sin duda por el interés de orden público que debe suponerse en la autoridad para defender la subsistencia constitucional de su resolución o acto que da motivo al amparo, interés que no es posible estimar bien defendido por un tercero en quien la autoridad delegase su representación, ya que éste, por la naturaleza misma de la política general que hubiera inspirado el acto, no estaría capacitado para hacer valer todas las circunstancias que constitucionalmente pudieran justificar su firmeza y subsistencia; pero

al mismo tiempo, la propia Ley ha tenido en cuenta la imposibilidad material en que están los funcionarios públicos para asistir a las audiencias del juicio y los ha relevado de esta obligación, que les haría abandonar sus labores normales y propias de su cargo, autorizándolos para hacerse representar en las diligencias, a fin de estar en la posibilidad de hacer promociones o de objetar las peticiones o pruebas del quejoso, en el momento mismo de aquellas, defensas que no serían posibles si el funcionario tuviera que hacerlas en lo personal."

II.- Cargas procesales, obligaciones y facultades de las autoridades responsables durante el procedimiento de amparo indirecto.

Como parte en el juicio de garantías, tiene la autoridad responsable un sinnúmero de cargas procesales, obligaciones y derechos dispersos en la Ley de Amparo, que ahora trataré de concretizar.

En virtud de que tales cargas procesales, obligaciones y derechos varían según sea que se trate del amparo indirecto o del directo, abordaré primeramente las del juicio constitucional tramitado en la vía indirecta.

Por la naturaleza del juicio constitucional, en el que se trata de remediar la violación de garantías que el quejoso le imputa a la autoridad demandada, resulta que en este procedimiento son más las cargas procesales y obligaciones que le tocan a la responsable, que los derechos conferidos en la ley, y por ello iniciaré el estudio de las primeras.

II.1.- De las cargas procesales de la autoridad responsable durante la substanciación del juicio de amparo indirecto.

Se distingue la obligación de la carga procesal, por la posibilidad de que en la primera el sujeto pasivo pueda ser forzado a cumplir, en tanto que en la segunda, aun y cuando supone un deber jurídico, su incumplimiento únicamente determina la pérdida de derechos, o el resentimiento de una afectación en su esfera jurídica, vgr. el obligado a la entrega de un bien, puede ser compelido por la autoridad judicial; en tanto que el obligado a absolver posiciones conforme al artículo 308 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, no puede ser forzado a declarar contra su voluntad, por más que el dispositivo invocado exprese que tiene obligación de hacerlo (284), pues la sanción en caso de no concurrir a la diligencia, o de hacerlo y negarse a declarar, será la prevista en el numeral 322, es decir, será declarado confeso. Luego entonces, esta pretendida obligación de absolver posiciones no es tal, sino una mera carga procesal.

Según los romanos (285), "obligatio est juris vinculum, quo necessitate astringimur alicujus solvendae rei,

(284) Art. 308. Desde que se abra el período de ofrecimiento de pruebas hasta antes de la audiencia, podrá ofrecerse la prueba de confesión, quedando las partes "obligadas" a declarar bajo protesta de decir verdad, cuando así lo exija el contrario, siempre que la prueba se ofrezca con la debida oportunidad, que permita su preparación.

(285) Petit, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. Pág. 313. Traducción de la 9a. Edición francesa, por D. José Ferrández González. Editorial Epoca. México, 1979.

secundum nostrae civitatis jura"; o sea, que la esencia de la obligación se traduce en la posibilidad de que una persona (sujeto activo o acreedor), pueda constreñir a otra (sujeto pasivo o deudor), a dar, hacer o no hacer algo.

Para Manuel Borja Soriano (286), la "obligación es la relación jurídica entre dos personas en virtud de la cual una de ellas, llamada deudor, queda sujeta para con otra, llamada acreedor, a una prestación o una abstención de carácter patrimonial, que el acreedor puede exigir al deudor".

No es la finalidad de este trabajo analizar si el objeto de la obligación ha de tener un contenido patrimonial o no, pero sí se distingue de manera diáfana, en la definición romana, el lazo entre los dos sujetos, acreedor y deudor, mediante el que el primero tiene la potestad de forzar al segundo a su cumplimiento.

En el mismo sentido, pero con otras palabras, Rojina Villegas (287), señala que "tradicionalmente se ha definido la obligación como un vínculo jurídico por virtud del cual una persona denominada deudor, se encuentra constreñida jurídicamente a ejecutar algo en favor de otra persona, llamada acreedor."

(286) Teoría General de las Obligaciones, Tomo I. Pág. 81.

(287) Derecho Civil Mexicano. Tomo Quinto. Obligaciones, Vol. I. Pág. 9.

Por su parte, Ricardo Uribe-Holguín (288), sostiene que "la obligación es vínculo jurídico entre dos o más personas determinadas, por virtud del cual una o una de ellas (parte deudora) han de dar, hacer o no hacer algo (objeto de la obligación) en favor de la otra u otras (parte acreedora)."

Expresado brevemente el concepto de obligación, resulta menester abordar ahora lo que ha de entenderse por carga procesal, pues como se dijo al inicio, son distintas.

Por carga procesal "se suele entender la situación jurídica en que se colocan las partes cuando por una disposición legal o una determinación judicial deben realizar una determinada conducta procesal, cuya realización las ubica en una situación jurídica favorable para sus intereses dentro del proceso (expectativa), y cuya omisión, por el contrario, las pone en una situación de desventaja (perspectiva). De manera más breve, puede afirmarse que consiste en un imperativo del propio interés, pues a diferencia de la obligación, su cumplimiento produce ventajas directas a la parte interesada, y su falta de realización, si bien configura una situación jurídica desfavorable, no conduce a la imposición de una sanción o la existencia coactiva de la conducta omitida." (289)

(288) De las obligaciones y del contrato en general. Pág. 4.

(289) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II, Pág. 56.

Vista la diferencia entre obligación y carga procesal, tenemos que es hasta el momento en que el juez de distrito admite la demanda de amparo, en términos del artículo 147 de la ley, cuando le impone a la autoridad responsable su primera carga procesal: rendir el informe justificado, en la inteligencia de que esto conlleva una serie de cargas como lo son que dicho informe se rinda en un plazo determinado, que sea con anticipación a la audiencia constitucional, que se acompañen constancias de apoyo y que sea veraz (carga de lealtad procesal).

Ahora bien, este informe con justificación deberá ser rendido por regla general en el plazo de 5 días (Art. 149), pero si la importancia del caso lo amerita, el juez de distrito podrá ampliarlo por otros 5 días.

Con independencia del término en que deba rendirse el informe justificado, éste debe presentarse ante el juez de distrito con una anticipación tal, que permita al quejoso imponerse de él, pero en todo caso, habrá de ser cuando menos con 8 días hábiles previos a la celebración de la audiencia constitucional, y en caso de no hacerse así, el quejoso o el tercero perjudicado tienen el derecho a solicitar el diferimiento o la suspensión de la audiencia constitucional, y el juez de distrito, si lo estima pertinente, podrá obsequiar la solicitud.

Si no obstante esta prevención legal, la autoridad responsable rindiere su informe fuera del plazo de cinco días, o dentro de este plazo pero sin la anticipación de ocho días hábiles a la audiencia constitucional, el juez de distrito tiene la facultad de tomarlo en cuenta siempre y cuando las partes hubiesen tenido la oportunidad de conocerlo, y en su caso, preparar las pruebas que desvirtúen dicho informe, según lo estatuye la parte final del artículo 149 de la Ley de Amparo.

El informe justificado se forma de dos partes: el informe propiamente dicho y su justificación; es decir, la autoridad responsable al rendir su contestación a la demanda de garantías, tiene el deber de exponer los motivos y fundamentos de derecho en que se apoyó para emitir el acto que se le reclama, y que a la vez estime pertinentes para sostener su constitucionalidad, o en su caso, los aspectos legales que sirvan para declarar la improcedencia del juicio de garantías. La justificación de ese informe se constituye por la copia certificada de las constancias necesarias para apoyarlo.

En la práctica no siempre se cumple con esta carga por la autoridad responsable, y muchas de las veces se concreta en el oficio respectivo a aceptar o negar el acto reclamado, y en el primer caso se inserta una frase como la siguiente: "Es cierto el acto que se reclama de esta autoridad y en vía de informe justificado remito copia

certificada de la resolución reclamada, por lo que deberá negarse (sobreseerse) el amparo solicitado por el quejoso".

De no rendirse el informe justificado, la consecuencia es que se tenga por cierto el acto reclamado salvo prueba en contrario, según lo establece el preinvocado artículo 149 de la Ley de Amparo, empero, ello no determina que necesariamente deba concederse la protección federal, pues ha de analizarse si tal acto es en sí mismo violatorio de garantías, o es de aquellos de los que su inconstitucionalidad depende de los motivos, datos o elementos de convicción que hayan servido de fundamento a la responsable para emitirlo; en el primer caso, la ausencia de informe justificado acarrea la concesión de la protección federal, y en el segundo sigue la suerte de los elementos de convicción que aporte el quejoso.

La distribución del gravamen probatorio embaraza a la autoridad responsable, únicamente cuando el acto reclamado sea de aquellos que son en sí mismo violatorios de garantías, esto es, que por su sola existencia se transgreda la Ley Suprema, sin necesidad de acudir a una norma secundaria, y en caso contrario, la carga de la prueba recaerá en el quejoso.

En el supuesto de que la autoridad responsable no rindiera su informe con justificación, o lo rindiere sin la remisión de las constancias que apoyen su informe, ocasiona

que, el juez de distrito, al dictar sentencia, le imponga una multa de diez a ciento cincuenta días de salario. (290)

Otra carga procesal de la autoridad responsable que de manera tácita se encuentra contenida en la propia ley, es la de conducirse rectamente al rendir el informe justificado, es decir, debe hacerlo no solo diciendo la verdad, sino que tampoco debe ocultarla, ni afirmar una falsedad, pues si no cumple con este deber jurídico, se hará acreedora a la pena que para la comisión del delito de falsedad en informes dados a una autoridad, se encuentra previsto y sancionado por el artículo 247, fracción V, del Código Penal Federal, que es de 2 meses a 2 años de prisión y multa de diez a mil pesos (291).

El fundamento para esta carga de rectitud procesal en la autoridad responsable, se encuentra en el artículo 204 de la Ley de Amparo que a la letra dice:

Art. 204. Las autoridades responsables que en el juicio de amparo o en el incidente de suspensión rindan informes en los que afirmaren una falsedad o negaren la verdad, en todo o en parte, serán sancionadas en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para las autoridades que lleven a cabo esas afirmaciones o negativas al enviar información a otra autoridad.

(290) De conformidad con el artículo 3º bis de la Ley de Amparo, las multas se calculan con base en el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de la infracción, además de que el juez de distrito tiene la potestad de sancionar a la autoridad responsable, sólo si a su juicio obró con mala fe.

(291) Art. 247.- Se impondrán de dos meses a dos años de prisión y multa de diez a mil pesos:
V. Al que en juicio de amparo rinda informes como autoridad responsable, en los que afirmare una falsedad o negare la verdad en todo o en parte.

Considero pertinente hacer notar que, al igual a lo que sucede en el procedimiento de amparo directo, y por las mismas razones que informan el contenido del artículo 163 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 del Pacto Federal, la autoridad responsable, en tratándose de asuntos del orden civil, familiar, mercantil, administrativo, fiscal y laboral, debiera tener la carga procesal de comunicar al Juez de Distrito al rendir su informe justificado, los días inhábiles que hubo entre la fecha de emisión del acto reclamado y la presentación de la demanda de garantías (292).

Por otra parte, tiene también la autoridad responsable la carga procesal de solicitar el sobreseimiento por causa que no sea de improcedencia, cuando se establece en el segundo párrafo de la fracción IV, del artículo 74, que cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado o cuando hayan ocurrido causas notorias de sobreseimiento, la autoridad o autoridades responsables están obligadas a manifestarlo así, y si no cumplen esa obligación, se les impondrá una multa de diez a ciento ochenta días de salario, según las circunstancias del caso.

A pesar de que la ley señale que se trata de una obligación impuesta a la autoridad responsable para denunciar cuando cesen los efectos del acto reclamado u ocurran causas

(292) El artículo 163 de la Ley de Amparo, señala que para el caso de amparo directo la autoridad responsable "... tendrá la obligación de hacer constar al pie del escrito de la misma, la fecha en que fue notificada al quejoso la resolución reclamada y la de la presentación del escrito, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas..."

notorias de sobreseimiento, la realidad es que su incumplimiento únicamente acarrea una multa, que incluso puede no imponerse, si el juez de distrito estima que no obró con mala fe, de conformidad con el artículo 3º bis de la propia ley.

Dicho de otra manera, ante la imposibilidad de constreñir a la autoridad responsable para que informe sobre la cesación de los efectos del acto reclamado, o la aparición de causas notorias de sobreseimiento, ha de concluirse que se está en presencia de una verdadera carga procesal y no de una obligación

Además de las anteriores, en cualquier parte del procedimiento de amparo, del incidente de suspensión o de la fase de ejecución de sentencia, las autoridades responsables tienen la carga procesal de recibir las notificaciones y los oficios les sean dirigidos, y esta carga procesal deben cumplirla ya sea en su recinto oficial como autoridad, en su domicilio particular, o en el lugar en que se encuentren, en el entendido de que si se negaren a recibir la notificación u oficio, no les exime de la responsabilidad en que pudieren incurrir por falta de cumplimiento al requerimiento que en ellos se contenga, pues la notificación correspondiente surte sus efectos desde el momento en que se entregue el oficio a la propia autoridad responsable o al encargado de recibir la correspondencia de la oficina, y si se negaren a recibirlo,

la notificación se tendrá por hecha, desprendiéndose lo anterior del contenido del artículo 33 de la Ley de Amparo.

II.2.- Obligaciones de la autoridad responsable durante la substanciación del juicio de amparo indirecto.

Como las partes que intervienen en el juicio indirecto de garantías tienen interés jurídico en demostrar sus afirmaciones, para ello se valen de los elementos de convicción que les permite la ley, pudiendo ser cualquier clase de prueba, excepto la confesional por posiciones, y aquellas que sean contrarias a la moral o al derecho, según lo estatuye el artículo 152 de la Ley de Amparo.

Pues bien, una probanza de las que pueden echar mano tanto el quejoso como el tercero perjudicado, es la documental que bien puede obrar en poder de la autoridad responsable, o de cualquier otro servidor público que sin tener el carácter de parte demandada en el amparo, puede servir a los intereses de cualquiera de ellos.

En estas condiciones, el preinvocado artículo 152, indica que "a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas en la audiencia del juicio, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad a aquéllas las copias o documentos que soliciten; si dichas autoridades o funcionarios no cumplieren con esa obligación, la parte interesada solicitará del juez que requiera a los omisos."

Como se aprecia de la transcripción del precepto, a diferencia de lo que sucede con el informe justificado, la omisión de expedir las copias o documentos faculta al juez de distrito, a petición del interesado, a requerir a la autoridad rebelde, en tanto que la omisión del informe justificado no posibilita al órgano controlador a solicitar la remisión de dicho informe. Esta substancial diferencia distingue la carga procesal de la obligación.

En efecto, al hacer el requerimiento, y dada la importancia de que obre en autos la copia o documento solicitado, el juez de distrito aplazará la audiencia por un término que no exceda de diez días, dentro del que, la autoridad responsable o funcionario, deben expedir tales copias o documentos; y si a pesar de ello, persiste la contumacia, el juez, a solicitud del interesado, evaluará la situación, y si lo estima indispensable, transferirá la audiencia por el plazo necesario hasta que se expidan las constancias, pudiendo emplear incluso los medios de apremio (293), sin perjuicio de que se dé vista al Ministerio Público Federal para que se haga la consignación a los tribunales por el delito cometido (294).

(293) Los medios de apremio se encuentran establecidos en el artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente de conformidad con el numeral 2º de la Ley de Amparo. Art. 59. Los tribunales, para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear, a discreción, los siguientes medios de apremio:

I. Multa hasta de mil pesos, y
II. El auxilio de la fuerza pública.

Si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia.

(294) Vid supra Capítulo Cuarto, apartado V.4, sobre la responsabilidad penal de las autoridades responsables por resistirse al cumplimiento de mandatos u órdenes en el juicio de amparo.

La posibilidad jurídica que tiene el juez de distrito para actuar aun en contra la voluntad de la autoridad rebelde, para constreñirla a expedir las copias o documentos que le fueron solicitados oportunamente, da a este deber el carácter de "obligación", que lo distingue como ya se dijo de la carga procesal.

II.3.- Facultades de la autoridad responsable durante la substanciación del juicio de amparo indirecto.

El primer derecho que tiene la autoridad responsable, es el de que se le emplace al juicio constitucional y se le entregue una copia de la demanda que se dirige en su contra, ya que con base en ello podrá acudir en defensa de su acto de autoridad, ya sea solicitando el sobreseimiento por causa de improcedencia o la negativa de la protección federal.

Este derecho se desprende del segundo párrafo del artículo 147 de la Ley de Amparo, que textualmente señala que: "Al solicitarse el informe con justificación a la autoridad responsable, se le remitirá copia de la demanda, si no se hubiese enviado al pedirle informe previo."

Ya se vio al analizar las cargas procesales impuestas a la autoridad responsable, que entre ellas se encuentra la de rendir el informe justificado, pero al desembarazarse de esta carga, tiene el derecho a defender la

constitucionalidad de su acto autoritario y solicitar la negativa de la protección federal.

Al inicio de este apartado señalé que la autoridad responsable en defensa de su acto de autoridad puede solicitar el sobreseimiento del juicio "por causa de improcedencia", y ello quiere decir que para defender su acto puede también aducir razones que desemboquen en la terminación del juicio sin estudiar el fondo de la cuestión substancial controvertida, pero sin que ello signifique que le está vedado solicitar el sobreseimiento por una causa distinta a la prevista en la fracción III del artículo 74 de la Ley de Amparo.

El fundamento legal para que la autoridad responsable pueda solicitar el sobreseimiento por causa de improcedencia, se encuentra contenido en el segundo párrafo del artículo 149 de la Ley de Amparo, al señalar que las autoridades responsables deberán rendir su informe justificado, exponiendo las razones o motivos y los fundamentos de derecho en que se apoyaron para emitir el acto reclamado, y que sirvan para sostener la constitucionalidad del mismo o la improcedencia del juicio.

Por otra parte, como lo dije anteriormente, puede también la autoridad responsable, solicitar el sobreseimiento por causas distintas a las de improcedencia, cuando se establece en el segundo párrafo de la fracción IV, del

artículo 74, que cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado o cuando hayan ocurrido causas notorias de sobreseimiento, la parte quejosa y la autoridad o autoridades responsables están obligadas a manifestarlo así, y si no cumplen esa obligación, se les impondrá una multa de diez a ciento ochenta días de salario, según las circunstancias del caso.

Tienen las autoridades responsables el derecho a interponer el recurso de revisión, pero con las limitantes siguientes:

a).- Si se trata de la sentencia dictada en la audiencia constitucional, únicamente en cuanto afecten directamente al acto que se le reclama a la autoridad responsable recurrente:

Art. 87. Las autoridades responsables sólo podrán interponer recurso de revisión contra las sentencias que afecten directamente al acto que de cada una de ellas se haya reclamado; ...

b).- En el caso de amparos contra leyes, debido a la deficiente redacción del artículo 87 de la ley, sólo el ejecutivo puede interponer el recurso de revisión, por ser el encargado de la promulgación de las leyes, no así el Congreso, con lo que se le deja en estado de indefensión:

Art. 87. ... pero tratándose de amparos contra leyes, los titulares de los órganos de Estado a los que se encomiende su promulgación, o quienes los representen en los términos de esta

ley, podrán interponer en todo caso tal recurso.
 ..."

No obstante lo dicho, la Suprema Corte ha sostenido un criterio distinto, estimando que el Congreso es de los órganos encargados de promulgar la ley, y que por ende, sí tiene facultades para interponer la revisión: (295)

" ARTICULO 87.- Las autoridades responsables sólo podrán interponer recurso de revisión contra las sentencias que afecten directamente el acto que de cada una de ellas se haya reclamado; pero tratándose del amparo contra leyes, los titulares de los órganos del estado a los que se encomiende su promulgación, o quienes los representen en los términos de esta ley, podrán interponer, en todo caso, tal recurso.

De la simple lectura del numeral preinserto, se advierte que únicamente el Congreso de la Unión es quien estuvo legitimado para interponer revisión en este asunto, porque el artículo de la Ley de Amparo en comento, es claro al señalar que sólo los órganos de estado encargados de la promulgación de las leyes (que no son otros que el citado Congreso de la Unión y el Presidente de la República, en tratándose de Leyes Federales), son quienes están legitimados para interponer el recurso de revisión, en contra de los fallos que declaren la inconstitucionalidad de algún precepto legal, de suerte que todas las demás están impedidas para ello, sin importar que hayan sido partes en el juicio ..."

No estoy de acuerdo con el criterio de la Suprema Corte, para considerar que el Congreso es de los órganos a quienes compete la promulgación de las leyes, pues tal facultad no se desprende del artículo 73, constitucional, y sí en cambio, le es atribuida al Presidente de la República

(296) por el diverso 89, fracción I, de este ordenamiento, cuando señala que:

" Art. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente de la República 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; "

Por otra parte, en los casos de amparos contra leyes, las autoridades ejecutoras, a pesar de que se afecte directamente el acto de aplicación que de ellas se reclama, no están legitimadas para interponer la revisión, como jurisprudencialmente lo sostiene la Suprema Corte de Justicia (297):

REVISION. LAS AUTORIDADES EJECUTORAS CARECEN DE LEGITIMIDAD PARA INTERPONERLA, EN RELACION AL PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD.- Tratándose de un amparo contra ley y habiéndose concedido el amparo por el Juez de Distrito por considerarla inconstitucional, las autoridades ejecutoras, carecen de legitimidad para interponer el recurso de revisión.

A.R. 4441/53. Eugenia Suárez García y Coags. Unanimidad de 17 votos.

Sexta Epoca: Vol. CX, Primera Parte, Pág. 73.

A.R. 2969/51. Antonio Pérez Franco. Unanimidad de 17 votos.

Séptima Epoca: Vol. 51, Primera Parte, Pág. 31.

A.R. 5873/57. Vicente J. Villanueva y Coags. (acums.). Unanimidad de 19 votos.

Séptima Epoca: Vol. 76, Primera Parte, Pág. 57.

(296) Supra, Capítulo Segundo, inciso XIII, los aspectos relativos a la promulgación de las leyes.

(297) Semanario Judicial de la Federación. Séptima Epoca. Volúmenes 145-150. Enero-Junio de 1981. Primera Parte. Pleno. Pág. 158.

A.R. 6052/74. Jorge Logan Castro y Coags.
Unanimidad de 15 votos.

Séptima Epoca: Volúmenes 91-96, Primera Parte, Pág. 111.

A.R. 4689/80. Francisco M. Ramírez Bravo.
Unanimidad de 19 votos.

Séptima Epoca: Volúmenes 145-150, Primera Parte, Pág. 133.

c).- Respecto de las demás resoluciones que admitan el recurso de revisión (298), únicamente lo podrá interponer la autoridad responsable, cuando la resolución combatida afecte directamente el acto que se le reclama:

Art. 87. ... Se observará lo dispuesto en el párrafo anterior, en cuanto fuere aplicable, respecto de las demás resoluciones que admitan el recurso de revisión.

III.- Cargas procesales, Obligaciones y facultades de la autoridad responsable en el amparo directo.

Al igual que en el amparo indirecto, la autoridad responsable tiene el deber de cumplir con determinadas cargas procesales y obligaciones durante la substanciación del procedimiento de amparo directo, y desde luego, como parte en el juicio, tiene algunos derechos que puede hacer valer.

Es el quejoso quien inicia el trámite que posteriormente dará origen el juicio directo de garantías, precisamente al presentar la demanda por conducto de la

(298) El caso de revisión en amparo directo, a que se refiere el artículo 83, fracción V, se trata en el Capítulo Quinto, inciso IV.3.

autoridad responsable que emitió el acto reclamado, tal y como lo dispone el artículo 163 de la Ley de Amparo.

Siguiendo la misma metodología que se empleó al abordar el tema de las cargas procesales, obligaciones y derechos en el amparo indirecto, pasaré ahora, con el mismo orden, a tocar estos aspectos del amparo directo.

III.1.- Cargas procesales y obligaciones de las autoridades responsables durante la substanciación del amparo directo.

Señala el artículo 163 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, que la demanda de amparo directo deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que lo emitió, y que, "... ésta tendrá la obligación de hacer constar al pie del escrito de la misma, la fecha en que fue notificada al quejoso la resolución reclamada y la de presentación del escrito, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas..." Ahora bien, la falta de dicha constancia acarrea que se le sancione con una multa de veinte a ciento cincuenta días de salario, según lo estatuye el párrafo final del artículo 164.

En este orden de ideas, si por disposición de la ley (Art. 163), la demanda de amparo directo debe presentarse por conducto de la autoridad responsable que emitió el acto

reclamado, ello le genera su primera intervención dentro del procedimiento.

Así las cosas, tenemos que lo que es un derecho para el quejoso, al promover el juicio de amparo directo contra el fallo que total o parcialmente le es adverso, se transforma en la primera obligación para la autoridad responsable que emitió el acto reclamado, es decir, la de recibir la demanda de garantías.

Aparejada a la obligación de recibir la demanda de amparo, se encuentra la carga procesal de hacer constar al pie del escrito respectivo lo siguiente:

a).- La fecha de notificación a la parte agraviada de la resolución combatida;

b).- La fecha en que fue presentada la promoción;
y,

c).- Los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas, esto es, entre la notificación del fallo reclamado y la presentación de la demanda de amparo.

¿ Por qué se trata de una carga procesal y no obligación como lo señala la ley? Precisamente por el tratamiento sancionador que le confieren los artículos 163 y 164, que es de una multa, esto es, que la omisión de la autoridad responsable no faculta al Tribunal Colegiado de

Circuito para devolver los autos, y exigir la anotación de dicha constancia, sino que el citado artículo 163, estatuye que "... la falta de notificación se sancionará en los términos del artículo siguiente. " Y el último párrafo del numeral 164 consigna que " La falta de la referida información, dentro del término señalado, se sancionará con multa de veinte a ciento cincuenta días de salario. "

Una vez recibida la demanda y hecho constar al pie del escrito la fecha en que fue notificada al quejoso la resolución reclamada y la de presentación del escrito, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas; la autoridad responsable, de conformidad con el artículo 167 de la Ley de Amparo, tiene la obligación de agregar al expediente una copia de la demanda de amparo y, además, dictar un proveído de recepción, en el que deberá ordenar se mande practicar el emplazamiento al directo de garantías, corriendo traslado a todas y cada una de las partes que intervinieron en el juicio, mediante la entrega de una copia de dicha demanda, y mandarles hacer saber que disponen de un término de diez días para comparecer ante el Tribunal Colegiado de Circuito a defender sus derechos como terceros perjudicados.

No se señala en la Ley de Amparo en que término debe practicarse el emplazamiento al juicio de garantías a los terceros perjudicados, por lo que en tales condiciones,

considero que, aplicando supletoriamente el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, deberá ser en los tres días siguientes al acuerdo dictado por la responsable, pues este precepto señala que:

Art. 297. Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes: ...

II. Tres días para cualquier otro caso.

Una vez emplazadas las partes, la autoridad responsable tiene las siguientes obligaciones:

a).- Remitir al Tribunal Colegiado de Circuito, el original de la demanda de amparo;

b).- Igualmente enviar una copia de la misma para el Ministerio Público Federal;

c).- Además, debe enviar los autos originales del expediente;

Aunado a esas obligaciones, tiene otras cargas procesales como lo son:

a).- Rendir el informe justificado;

b).- Dejar en su poder copia de éste.

c).- Dejar en su poder testimonio de las constancias indispensables para la ejecución de la resolución reclamada.

Las aludidas obligaciones y cargas procesales, debe cumplirlas dentro del término de tres días, según lo señala el artículo 169 de la Ley de Amparo, y solamente es sancionable en términos del último párrafo de este precepto, con multa de veinte a ciento cincuenta días de salario, el no cumplir dentro del plazo señalado de tres días, con las obligaciones de remitir la demanda original y la copia para el Ministerio Público Federal y los autos originales.

Como excepción a la obligación de remitir al Tribunal Colegiado de Circuito los documentos mencionados, el segundo párrafo del artículo 169, consigna que si existe inconveniente legal para el envío del expediente original, la autoridad responsable deberá dictar un acuerdo en el que haga saber a las partes la existencia de tal impedimento, y prevenirles para que dentro del término de tres días, señalen las constancias que estimen necesarias para integrar el testimonio que se enviará al Tribunal Colegiado; en la inteligencia, de que, la propia autoridad responsable, tiene la facultad de adicionar a las señaladas por las partes, las constancias que a su juicio sean necesarias para la integración de dicho testimonio.

Pero una vez hecho lo anterior, la autoridad responsable tiene la obligación de enviar al Tribunal Colegiado de Circuito, el testimonio integrado, dentro del plazo máximo de tres días, contados a partir del siguiente al en que las partes hubiesen hecho el señalamiento de constancias, en el entendido de que si no cumple con esta obligación, se le impondrá una multa de veinte a ciento cincuenta días de salario, atento lo dispuesto por el último párrafo del preinvocado artículo 169.

Otra excepción a la obligación de remitir al Tribunal Colegiado el original de la demanda de amparo, así como la copia para el Ministerio Público Federal y los autos originales, se deriva del primer párrafo del artículo 168 de la ley, y consiste en que cuando el quejoso no presente las copias necesarias para todas las partes en el juicio constitucional, en tratándose de asuntos del orden civil, administrativo o del trabajo, la autoridad responsable debe abstenerse de remitir tales documentos, y si se lo hubieren solicitado, debe también abstenerse de resolver sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado, debiendo dictar un auto en el que le haga saber al promovente el número de copias faltantes, y se le prevenga para que presente las copias omitidas dentro del plazo de cinco días, apercibido que de no hacerlo, se enviarán los autos al Tribunal Colegiado de Circuito para los efectos de la parte final del primer párrafo del artículo 168.

Las consecuencias legales de no presentar las copias dentro del señalado plazo de cinco días, consisten en la preclusión del derecho a exhibirlas, pues el artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente, establece que: " Concluidos los términos fijados a las partes, se tendrá por perdido el derecho que dentro de ellos debió ejecutarse, sin necesidad de acuse de rebeldía. "

Además de la preclusión para el quejoso, que como se dijo, opera sólo en asuntos del orden civil, administrativo del trabajo, la autoridad responsable tiene las siguientes obligaciones:

a).- Elaborar un informe en el que se haga constar que, a pesar de la prevención hecha al quejoso para que exhibiera las copias faltantes de la demanda de garantías, éste incumplió con esa carga procesal.

b).- Remitir al Tribunal Colegiado de Circuito, el original de la demanda de amparo y el informe sobre la omisión de copias.

Al recibirse en el Tribunal Colegiado de Circuito la demanda de amparo y el informe de la responsable sobre la omisión de copias, el Presidente dictará un acuerdo en el que tendrá por no interpuesta dicha demanda.

Como excepción a la preclusión para el quejoso, el último párrafo del artículo 168 establece que en asuntos del orden penal, la falta de exhibición de las copias de la demanda de amparo, no será sancionable con la no interposición de la misma, sino que, impone al Tribunal Colegiado la obligación de sacar dichas copias oficiosamente, lo que deberá ser proveído por el Presidente de este Tribunal, al recibir los autos de la responsable.

No menciona el precepto que sucede en asuntos que versen cuestiones del estado civil o del orden familiar, si el quejoso no exhibe las copias necesarias de la demanda, y en estos supuestos, estimo que no opera ni la preclusión prevista en el artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ni la sanción de tener por no interpuesta la demanda de amparo.

Para llegar a dicha conclusión me apoyo en el principio establecido en el artículo 11 del Código Civil del Distrito Federal, aplicable en toda la República en asuntos federales (el amparo lo es), en el sentido de que " Las leyes que establecen excepción a las reglas generales, no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en las mismas leyes. "

Dicho en otras palabras, si el legislador únicamente estableció que la falta de copias en asuntos del orden civil, administrativo o del trabajo, sería sancionable

con la no interposición de la demanda de amparo, ello no debe hacerse extensivo a juicios que sean de índole diversa a la señalada, como lo serían aquellos en que se afecten cuestiones del estado civil o familiar.

No obsta para llegar a la anterior conclusión, la circunstancia de que se considere que tales asuntos del estado civil o familiar, son asuntos del orden civil " lato sensu ", pues el legislador de amparo, sí hizo la distinción de estos asuntos para separarlos de los civiles, y así, vgr., cuando se refiere en el artículo 161 de la ley, a los requisitos para la reclamación a las violaciones de procedimiento mencionadas en los artículos 159 y 160, señala lo siguiente:

Art. 161. Las violaciones a las leyes del procedimiento a que se refieren los dos artículos anteriores sólo podrán reclamarse en la vía del amparo al promover la demanda contra la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio.

En los juicios civiles, el agraviado se sujetará a las siguientes reglas:

I. Deberá impugnar la violación en el curso mismo del procedimiento mediante el recurso ordinario y dentro del término que la ley respectiva señale.

II. Si la ley no concede el recurso ordinario a que se refiere la fracción anterior o si, concediéndolo, el recurso fuere desechado o declarado improcedente, deberá invocar la violación como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera.

Estos requisitos no serán exigibles en amparos contra actos que afecten derechos de

menores o incapaces, ni en los promovidos contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y la estabilidad de la familia. "

Es clara la distinción hecha por el legislador de amparo, entre asuntos civiles y aquellos que versan sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y la estabilidad familiar, por lo que en tales condiciones, si no se señaló en el artículo 168, la sanción de tener por no interpuesta la demanda de amparo en éstos últimos asuntos, si no se exhiben las copias necesarias, no sería jurídicamente posible aplicar una sanción no prevista expresamente por la ley, so pena de violar el principio de que las autoridades sólo pueden hacer aquello que les permite la ley.

Como lo dije anteriormente (299), entre las obligaciones de la autoridad responsable, se encuentra la de hacer constar al pie del escrito de demanda, la fecha en que fue notificado al quejoso el fallo que constituye el acto reclamado.

Pues bien, puede suceder que al momento de presentarse la demanda de garantías, no obre en autos la diligencia de levantada por el Actuario en la que se haga constar la fecha en que notificó al quejoso la resolución reclamada, sin embargo, ello no interrumpe las obligaciones y cargas procesales de la autoridad responsable, pues

(299) Supra, Capítulo Quinto, inciso III.1, véase las cargas procesales y obligaciones de la autoridad responsable en el Juicio de Amparo directo.

independientemente de esa omisión, y si no faltan copias de la demanda, debe dar cumplimiento a todas las que han sido señaladas, con la salvedad de que, de conformidad con el artículo 164 de la Ley de Amparo, una vez que obre en su poder la diligencia respectiva, tiene la obligación de proporcionar dicha información al Tribunal Colegiado de Circuito dentro de las veinticuatro horas siguientes contadas a partir del momento en que obre en su poder el acta correspondiente, y si no lo hace dentro del término señalado, se le impondrá una multa de veinte a ciento cincuenta días de salario.

Cuando hice el análisis de las obligaciones de la autoridad responsable, que le surgen después de haberse practicado el emplazamiento al juicio de garantías, tomé en consideración el contenido del artículo 169 de la Ley de Amparo, sin embargo, debo hacer notar el error del primer párrafo de este precepto, pues al hacer expresa remisión al párrafo primero del artículo 168, lo hace no tener sentido; por lo que para una debida comprensión de ello, me permitiré transcribir en lo conducente, ambos dispositivos:

Art. 168. Cuando no se presentaren las copias a que se refiere el artículo anterior, o no se presentaren todas las necesarias en asuntos del orden civil, administrativo o del trabajo, la autoridad responsable se abstendrá de remitir la demanda al Tribunal Colegiado de Circuito, de proveer sobre la suspensión, y mandará prevenir al promovente que presente las copias omitidas dentro del término de cinco días. Transcurrido dicho término sin presentarlas, la autoridad responsable

remitirá la demanda, con el informe relativo sobre la omisión de las copias, a dicho tribunal, quien tendrá por no interpuesta la demanda. ...

Art. 169. Al dar cumplimiento la autoridad responsable a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo anterior, remitirá la demanda, la copia que corresponda al Ministerio Público Federal y los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de tres días. Al mismo tiempo rendirá su informe con justificación, y dejará copia en su poder de dicho informe. ...

No tiene sentido alguno lo establecido en el primer párrafo del artículo 169, cuando dice: " Al dar cumplimiento la autoridad responsable a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo anterior, remitirá la demanda, la copia que corresponda al Ministerio Público Federal y los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de tres días. "

Si se lee con atención el primer párrafo del artículo 168, se verá que no hay obligación alguna que deba cumplir la responsable, para que sea congruente la remisión de los documentos indicados en el artículo 169. En efecto, la primera parte del transcrito primer párrafo del numeral 168, señala precisamente que la responsable debe abstenerse de remitir la demanda ante la falta de las copias de la misma para las partes; y la segunda parte de dicho primer párrafo del artículo 168, señala que si no se exhibieren las copias que le hubiesen sido requeridas al promovente, se remitirá solamente la demanda (original) y el informe sobre la omisión

de las copias, para el efecto de que el Presidente del Tribunal Colegiado sancione con la no interposición de la demanda, cuando se trate de asuntos del orden civil, administrativo o del trabajo.

El error se debe a las diversas reformas que ha tenido la Ley de Amparo, pues se suprimieron algunas partes del original artículo 168, y luego éste, a su vez, fue dividido en dos artículos: el 167 y 168, de tal suerte que en esas transformaciones, el artículo 169, quedó como en la actualidad, sin sentido e incongruente.

Para el debido entendimiento de lo dicho, transcribiré los artículos 168 y 169, como estaban originalmente:

Art. 168. Cuando la demanda de amparo se presente directamente ante la Suprema Corte, o por conducto del juez de Distrito, el quejoso deberá anunciar la interposición del amparo, acompañándole una copia de la demanda para el expediente y una para cada una de las partes que intervenga en el juicio en que se dictó la sentencia recurrida, copias que la autoridad responsable mandará entregar, emplazando a las partes para que comparezcan ante la Suprema Corte a defender sus derechos.

Si el promovente presentare la demanda por conducto de la autoridad responsable, deberá acompañar también las copias, a efecto de que esta cumpla lo dispuesto en el párrafo anterior y remita la demanda original a la Suprema Corte de Justicia.

Quando no se presentaren las copias a que se refieren los dos párrafos anteriores, o si no se presentaren todas las necesarias, en asunto del orden civil o del trabajo, la autoridad responsable se abstendrá de remitir la demanda a la Suprema

Corte de Justicia y de proveer sobre la suspensión, y mandará prevenir al promovente que presente las copias omitidas dentro del término de cinco días; transcurrido dicho término sin presentarlas, la autoridad responsable remitirá la demanda, con el informe relativo sobre la omisión de las copias a la Suprema Corte, la que tendrá por desistido de dicha demanda al quejoso.

En asuntos del orden penal, si el quejoso no exhibiere las copias a que se refieren los párrafos primero y segundo de este artículo, sin perjuicio de que la autoridad responsable provea sobre la suspensión en casos urgentes, le señalará un nuevo término que no podrá exceder de diez días, para que exhiba dichas copias; y si no lo hiciere, se procederá con arreglo al párrafo anterior.

Art. 169. Al dar cumplimiento la autoridad responsable a lo dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo anterior, rendirá su informe con justificación a la Suprema Corte de Justicia, exponiendo de manera clara y breve, las razones que funden la constitucionalidad del acto reclamado y dejará en autos copia de dicho informe.

Si la autoridad responsable no rindiere el informe, la Suprema Corte le prevendrá que lo haga dentro del término de tres días.

Como se aprecia de la transcripción, sí tenía sentido la expresión del artículo 169, como se encontraba en sus orígenes : " Al dar cumplimiento la autoridad responsable a lo dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo anterior, rendirá su informe con justificación a la Suprema Corte de Justicia ...", pues ese cumplimiento de la autoridad responsable consistía en emplazar al juicio directo de garantías a las partes, mediante la entrega de las copias de la demanda de amparo.

Al crearse los Tribunales Colegiados de Circuito, se hicieron las adiciones respectivas a los originales artículos 168 y 169; posteriormente, se suprimió la posibilidad de presentar la demanda de amparo directo ante la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito, o por conducto del Juez de Distrito, restringiéndose su presentación sólo a través de la autoridad responsable; y, por último, se eliminó la competencia de la Suprema Corte de Justicia en el conocimiento de al amparo directo, salvo el caso de la facultad de atracción (300), para quedar como se encuentran en la actualidad.

Así las cosas, se comprende fácilmente, que a través de las modificaciones relatadas, el tercer y cuarto párrafo del original artículo 168, quedaron como el actual 168; y los párrafos primero y segundo del antiguo artículo 168, pasaron a ser el actual 167; por lo que en tales condiciones, al reformarse el artículo 169 y quedar como se encuentra en la actualidad, no se cuidó de hacer la referencia correcta al artículo 167 vigente, y se incurrió en el error de remitir al párrafo primero del artículo 168, que era el equivalente al párrafo tercero del original 168, dejándolo con ello incongruente y sin sentido jurídico alguno.

En este orden de ideas, la redacción correcta del párrafo primero del artículo 169, debe ser la siguiente:

(300) Vid Supra Capítulo Cuarto, apartado IV.3.

Art. 169. Al dar cumplimiento la autoridad responsable a lo dispuesto en el artículo 167, remitirá la demanda, la copia que corresponda al Ministerio Público Federal y los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de tres días. Al mismo tiempo rendirá su informe con justificación, y dejará copia en su poder de dicho informe. ...

Otra crítica que pudiera hacerse a la manera en que se encuentra redactado el artículo 169 vigente, es la imposición de la obligación a la autoridad responsable de rendir su informe con justificación, aparte de enviar los autos originales del expediente al Tribunal Colegiado de Circuito.

El informe justificado consta de dos partes a saber: el informe propiamente dicho, que es la contestación que hace la autoridad responsable a la demanda de amparo, exponiendo los argumentos de defensa de la constitucionalidad del acto que se le reclama; y su justificación, es decir, las copias certificadas que apoyen el informe.

Si por disposición contenida en el vigente artículo 169, la autoridad responsable: "... remitirá la demanda, la copia que corresponda al Ministerio Público Federal y los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de tres días ..."; entonces no se comprende la exigencia de que al mismo tiempo rinda además su informe con justificación, pues precisamente esa justificación del informe son los autos originales.

Nuevamente se ve que no hubo cuidado en las reformas al artículo 169, pues como se encontraba en sus orígenes, la autoridad responsable no tenía la obligación de enviar los autos originales, y entonces su contestación a la demanda de amparo sí constituía verdaderamente un informe con justificación, dado que el quejoso para ocurrir en demanda de amparo ante la Suprema Corte de Justicia, debía solicitar previamente a la autoridad responsable, copia certificada de la sentencia o laudo reclamado, así como de las constancias que estimara pertinentes, las que se adicionarían con las que señalara su contraparte, y las que considerara necesarias la autoridad responsable. Con esto último señalado en el primer párrafo, in fine, del artículo 164, como se encontraba originalmente, y con la contestación prevenida en el antiguo numeral 169, se conformaba verdaderamente el informe con justificación; pero con la obligación actual de enviar los autos originales, carece de sentido la imposición de la remisión del informe justificado, pues en este supuesto, no se necesita enviar además, copia certificada de las constancias necesarias para apoyar dicho informe.

No obstante lo dicho, en el caso de que existiera inconveniente legal para el envío del expediente original, sí sería necesaria la remisión de las copias certificadas necesarias para apoyar el informe, dado que se surtiría la hipótesis prevista en el segundo párrafo del vigente artículo 169, que dice:

Art. 169. ...

Al remitir los autos, la autoridad responsable dejará testimonio de las constancias indispensables para la ejecución de la resolución reclamada, a menos que exista inconveniente legal para el envío de los autos originales; evento éste en el que lo hará saber a las partes, para que dentro del término de tres días, señalen las constancias que consideren necesarias para integrar la copia certificada que deberá remitirse al Tribunal de amparo, adicionadas las que la propia autoridad indique.

III.2. Facultades de la autoridad responsable en el amparo directo.

Prácticamente pueden reducirse a dos las facultades que tiene la autoridad responsable en el amparo directo: 1° Que se le entregue una copia de la demanda de amparo, y, 2° Defender la constitucionalidad de su acto reclamado.

1° que se le entregue una copia de la demanda de amparo. Este derecho se desprende de la carga procesal que tiene el quejoso contenida en el artículo 167 de la Ley de Amparo, consistente en acompañar una copia de la demanda de garantías para el expediente de la autoridad responsable, y dice así en lo conducente este precepto:

Art. 167. Con la demanda de amparo deberá exhibirse una copia para el expediente de la autoridad responsable ..."

A diferencia del juicio indirecto constitucional, en el que la demanda de amparo se le hace llegar a la responsable en el momento de pedirle el informe previo, o en su caso, al emplazarla para que comparezca a rendir el informe

justificado, de conformidad con lo que dispone el artículo 147, segundo párrafo, de la Ley de Amparo (301); en el directo de garantías, como la demanda debe interponerse por conducto de la autoridad responsable autora de la sentencia, laudo o resolución que puso fin al juicio, es en ese momento en que, debe acompañarse una copia para el expediente de dicha responsable.

Si el promovente no exhibe dicha copia, la autoridad responsable está facultada para prevenirle a fin de que dentro del término de cinco días la presente, y en caso de no hacerlo, deberá informarlo así al Tribunal Colegiado de Circuito, a quien le enviará además el original de la demanda, para que éste, por conducto del Presidente, la tenga por no interpuesta, según lo dispone el primer párrafo del artículo 168 de la propia ley (302).

2° Defender la constitucionalidad de su acto reclamado. El propósito de que la autoridad responsable reciba la demanda de amparo promovida por el quejoso, es que se encuentre en posibilidad de rendir el informe con

(301) Art. 147, segundo párrafo: " Al solicitarse el informe con justificación a la autoridad responsable, se le remitirá copia de la demanda, si no se hubiese enviado al pedirle informe previo. "

(302) Art. 168, primer párrafo: " Cuando no se presentaren las copias a que se refiere el artículo anterior, o no se presentaren todas las necesarias en asuntos del orden civil, administrativo o del trabajo, la autoridad responsable se abstendrá de remitir la demanda al Tribunal Colegiado de Circuito, y de proveer sobre la suspensión, y mandará prevenir al promovente que presente las copias omitidas dentro del término de cinco días. Transcurrido dicho término sin presentarlas, la autoridad responsable remitirá la demanda, con el informe relativo sobre la omisión de las copias, a dicho Tribunal, quien tendrá por no interpuesta la demanda. "

justificación (303) a que se refiere el artículo 169 de la Ley de Amparo (304).

De una manera similar a la de la responsable en el amparo indirecto, prevista en el segundo párrafo del artículo 149, de la Ley de Amparo (305), la autoridad demandada en el directo de garantías, deberá, al rendir el informe justificado, exponer las razones, fundamentos legales y, en su caso, jurisprudenciales, para la defensa del acto que se le reclama, en donde solicitará el desechamiento de la demanda por causa de improcedencia, el sobreseimiento o la negativa de la protección federal.

El deber de rendir el informe justificado en el amparo directo, es al mismo tiempo el derecho a defender la constitucionalidad de la sentencia, laudo o resolución que puso fin al juicio, empero, en la práctica, las autoridades responsables se concretan solamente, al rendir dicho informe, a remitirse a las consideraciones contenidas en el acto reclamado.

(303) Véase la crítica hecha al deber de rendir informe justificado la autoridad responsable en el amparo directo, y la crítica al artículo 169 de la Ley de Amparo, en el Capítulo Quinto, apartado III.1.

(304) Art. 169, primer párrafo: " Al dar cumplimiento la autoridad responsable a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo anterior, remitirá la demanda, la copia que corresponda al Ministerio Público Federal y los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de tres días. Al mismo tiempo rendirá su informe con justificación. "

(305) Art. 149, segundo párrafo: " Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación, exponiendo las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio ..."

IV. Cargas procesales, obligaciones y facultades de las autoridades responsables en la suspensión del acto reclamado. Aspectos generales.

Existen notables diferencias en la suspensión tramitada en el amparo directo y en el indirecto, y por ello, el estudio de este apartado, se hará por separado.

A continuación me permitiré citar algunas de las diferencias existentes entre la suspensión de amparo directo y el indirecto.

1º En el amparo directo, es la propia autoridad responsable, autora de la sentencia, laudo o resolución que puso fin al juicio, la que está facultada para decidir sobre la suspensión del acto reclamado, según lo dispone el artículo 170 de la Ley de Amparo; en cambio, en el indirecto constitucional, es una autoridad distinta a la responsable, la que determina sobre la concesión o negativa de dicha suspensión.

Por ejemplo, en el juicio seguido ante un Juez de Distrito, es esta autoridad, la que conoce y decide de la suspensión del acto reclamado, según lo disponen los artículos 122, 123, tercer párrafo y 124, último párrafo de la Ley de Amparo (306).

(306) Art. 122. En los casos de la competencia de los jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de parte agraviada, con arreglo a las disposiciones relativas de este capítulo. Art. 123, tercer párrafo: " La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda ..." Art. 124, último párrafo: " El juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar

Si se trata de la jurisdicción concurrente prevista en el artículo 37 de la propia ley, será el superior del tribunal que haya cometido la violación, quien conocerá de la suspensión del acto reclamado.

Por último, en los casos de la jurisdicción anexa o auxiliar, regulados en los artículos 38 y 40 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, serán el juez de primera instancia dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecuta o trate de ejecutar el acto reclamado (Art. 38), o en su caso, cualquiera de las autoridades judiciales que ejerzan jurisdicción en el lugar en que reside la autoridad responsable, cuando ésta sea un juez de primera instancia (Art. 40), los que podrán conocer de la suspensión provisional del acto reclamado, en términos del artículo 39.

2° En el juicio directo de garantías, es la misma autoridad responsable la encargada de fijar las garantías y contragarantías para que surta efectos la suspensión del acto reclamado, según lo establece el numeral 173 de la ley en cita; en cambio, en el amparo indirecto, es el juez de distrito conforme al numeral 128, o en su caso, el superior del tribunal responsable en la hipótesis de jurisdicción concurrente, la encargada de fijar las cauciones para que surta efectos la medida cautelar.

las cosas, y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio. "

En jurisdicción concurrente, no hay dispositivo alguno que faculte a las autoridades encargadas de su conocimiento, para que fijen el monto de las garantías para que surta efectos la suspensión del acto reclamado, sin embargo, estimo que, siguiendo las reglas generales sobre suspensión, sí están facultadas para ello, de conformidad con los artículos 130 y 136 de la Ley de Amparo, pues debe recordarse que la jurisdicción concurrente sólo opera en materia penal, por violación a los artículos 16, 19 y 20, fracciones I, VIII y X, de la Constitución Federal, y en estos casos el derecho a la libertad está protegido constitucionalmente por el artículo 20, fracción I.

Tampoco existe referencia legal para que el superior del tribunal responsable pueda fijar contragarantía, pero ello es explicable porque en los casos de jurisdicción concurrente, al no existir tercero perjudicado, menos puede haber contragarantía.

Por último, en tratándose de la jurisdicción anexa o auxiliar, tampoco existen dispositivos que faculten a las autoridades encargadas del conocimiento de la suspensión provisional, para fijar el monto de la garantía para que surta efectos el acto reclamado, pero ello es entendible si se toma en cuenta que opera sólo en materia penal y en materia agraria.

Por lo que hace a la materia penal, solo procede contra actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución federal.

A excepción de los actos que afectan la libertad personal fuera de procedimiento judicial, todos los demás son materia de la suspensión de oficio de conformidad con el artículo 123, fracción I, de la Ley de Amparo, y respecto de tales actos no procede fijar caución alguna para que surta efectos la medida cautelar, misma que no es provisional, como lo señala el artículo 39 de la propia ley (307), sino de oficio, única, y se decreta de plano en el auto admisorio de la demanda, en términos del artículo 123, tercer párrafo.

Hay una patente contradicción entre el artículo 39 y el 123, fracción I, pues por una parte se señala que es la suspensión provisional la que procede cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, y por otro lado, en el último dispositivo invocado, se expresa que la suspensión es de oficio y se decreta de plano en el auto admisorio de la demanda.

(307) Art. 39. La facultad que el artículo anterior reconoce a los jueces de primera instancia para suspender provisionalmente el acto reclamado, sólo podrá ejercerse cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal.

Ante una contradicción de esta naturaleza, resulta necesario acudir al texto constitucional, y así, se encuentra que el artículo 107, fracción XII, segundo párrafo, es el que crea la jurisdicción anexa o auxiliar, y ahí se determina que la suspensión a concederse es solamente la provisional:

Art. 107. ... XII. ...

Si el juez de Distrito no residiere en el mismo lugar que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.

Así las cosas, obvia resulta la conclusión, pues entre dos dispositivos de la Ley de Amparo que se contradicen, debe prevalecer el que reproduce la disposición constitucional, y no aquél que la contradice. De tal suerte, que a pesar de tratarse de los actos contenidos en el artículo 123, fracción I, de la Ley, en que procede la suspensión de oficio, si el quejoso se somete a la jurisdicción anexa o auxiliar, solamente podrá obtener la suspensión provisional de los actos reclamados, pues constitucionalmente así se reguló, y será el Juez de Distrito, quien al dictar el auto admisorio de la demanda, resuelva sobre la suspensión de oficio; y en el incidente de suspensión formado a través de la jurisdicción anexa o auxiliar, deberá declararse sin materia, al haberse resuelto sobre los mismos actos en la suspensión de oficio.

En lo que se refiere al acto reclamado que afecte la libertad personal fuera de procedimiento judicial, por tratarse un acto en sí mismo violatorio de garantías, tampoco es procedente fijar garantía para que surta efectos la suspensión provisional, y por ello no hay dispositivo que lo regule en la jurisdicción anexa o auxiliar.

Señalé que también procede la jurisdicción anexa o auxiliar en materia agraria, según lo estatuye el artículo 220 de la Ley de Amparo, y si tampoco existe disposición aplicable para la fijación de garantías o contragarantías, es porque en esta materia, consigna expresamente el numeral 234 que la suspensión concedida a los núcleos de población, no requerirá de garantía para que surta efectos dicha suspensión.

Aquí debo hacer un apuntamiento, pues también existen disposiciones contradictorias en la propia ley de amparo, a través de los artículos 220 y 233, como se verá de la siguiente transcripción:

Art. 220. Cuando se señalen como actos reclamados actos que puedan tener por efecto privar de sus derechos agrarios a un núcleo de población quejoso, o de sus derechos individuales a ejidatarios o comuneros, podrá acudirse, en los términos del artículo 38 de esta Ley, a la competencia auxiliar, que estará facultada para suspender provisionalmente el acto reclamado.

Art. 233. Procede la suspensión de oficio y se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica,

en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta Ley, cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su substracción del régimen jurídico ejidal.

Si el núcleo de población quejoso, reclamara en la jurisdicción anexa o auxiliar, los actos previstos en el artículo 233, o sea, aquellos que "... puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su substracción del régimen jurídico ejidal "; en este caso, se ve claramente la contradicción legal, pues por una parte, se establece que en el artículo 220 que se suspenderá provisionalmente la ejecución de los actos reclamados, lo que implica la formación del incidente respectivo, con solicitud de informes previos, audiencia incidental y posterior resolución a través del auto de suspensión definitiva. Y por otra parte, el invocado artículo 233, expresa que tal suspensión es de oficio.

Así las cosas, ¿ Si se recurriera en la jurisdicción anexa o auxiliar, qué suspensión debe decretarse, provisional o de oficio ?

Para la solución de este conflicto, estimo que sólo podría obtenerse la suspensión provisional de los actos reclamados, y para ello serían de aplicarse las mismas consideraciones vertidas párrafos anteriores para el supuesto

previsto en el artículo 123, fracción I, de la ley, a las que me remito en obvio de innecesarias repeticiones.

3° En el amparo directo, la suspensión decretada por la autoridad responsable, se dicta antes de que se hubiese admitido siquiera la demanda de garantías, en tanto que en el juicio indirecto, por regla general, la suspensión se resuelve después de haberse admitido la demanda.

Sólo hay dos excepciones para decretar la suspensión provisional antes de que se admita la demanda de amparo indirecto: a).- En la jurisdicción anexa o auxiliar, en que es una autoridad que no conocerá del amparo indirecto la que decide sobre suspensión provisional; y, b).- Cuando se presente la demanda ante un Juez de Distrito notoriamente incompetente, pero se reclame alguno de los actos previstos en el artículo 17 de la Ley de Amparo, como lo son aquellos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional (mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormento de cualquier especie, multa excesiva, confiscación de bienes, y cualesquiera penas inusitadas y trascendentales). En este caso, señala el segundo párrafo, del artículo 54 de la Ley de Amparo, que sin admitir la demanda de amparo, se resuelva lo procedente sobre suspensión provisional:

Art. 54. ...

En los casos de notoria incompetencia del juez de Distrito ante quien se presente la demanda, el juez se limitará a proveer sobre la suspensión provisional o de oficio cuando se trate de actos de los mencionados en el artículo 17, remitiendo, sin proveer sobre la admisión de la demanda, los autos al juez de Distrito que considere competente. Fuera de estos casos, recibida la demanda, el juez de Distrito, sin proveer sobre su admisión y sin substanciar incidente de suspensión, la remitirá con sus anexos al juez de Distrito que corresponda.

4° En amparo directo se resuelve sobre la suspensión sin substanciación de incidente, en tanto que, por regla general, en el amparo indirecto se tramita el incidente de suspensión, con decisión sobre suspensión provisional y definitiva. En el caso de suspensión de oficio, no ha lugar a la formación del incidente de suspensión.

Dicho en otras palabras, no hay incidente de suspensión en el amparo directo, toda vez que no se da la existencia de un conflicto suspensional entre el quejoso por una parte, y la autoridad responsable y el tercero perjudicado (cuando lo hay) por la otra.

5° En el amparo directo no hay rendición de informe previo, pues siendo la propia responsable la que suspende el acto reclamado, conoce de todos los antecedentes necesarios para decretar o negar la suspensión; en cambio, en el indirecto constitucional, sí se hace el requerimiento de informe previo a las autoridades responsables, para decidir posteriormente sobre la suspensión definitiva.

6° El incidente de suspensión se lleva por duplicado en el juicio indirecto, de conformidad con el artículo 142 de la Ley de Amparo, mientras que en el directo, no se lleva duplicado, sino solamente en un solo tanto, y no es necesario acompañar copias para ello (308).

Señaladas las anteriores diferencias entre la suspensión de los actos reclamados en el amparo directo y el indirecto, abordaré ahora el estudio de los deberes de la autoridad responsable en el amparo directo.

V.- Cargas procesales, obligaciones y facultades de las autoridades responsables en la suspensión del acto reclamado en el amparo directo.

Al igual que en el amparo indirecto, en el directo también existe la suspensión de oficio y a instancia de parte, pero la suspensión oficiosa del amparo directo, difiere substancialmente de la regulada para el indirecto.

En efecto, la suspensión de oficio en tratándose del amparo indirecto, atiende a la naturaleza particularmente grave de los actos reclamados, pues en términos del artículo 123 de la Ley de Amparo, procede en los siguientes casos:

(308) Esta postura la ha sostenido la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria siguiente: INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL AMPARO DIRECTO.- Este incidente no se tramita por separado ni por duplicado, sino en el propio expediente que la autoridad responsable forma con la copia de la demanda de garantías destinada a ella; consecuentemente, no es necesario presentar copias de la demanda para su tramitación.

Reclamación en el amparo directo 9762/66.- Vicente Mellado Rodríguez (Sucesión).- 2 de agosto de 1967.- 5 votos. Ponente: Enrique Martínez Ulloa.

Consultable a fojas 57, del Informe de la Tercera Sala correspondiente al año 1967, Primera Sección, amparos directos.

Art. 123. Procede la suspensión de oficio:

I. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal.

II. Cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.

En cambio, en el amparo directo, el único caso de suspensión de oficio se encuentra establecido en el artículo 171, referido a las sentencias definitivas de carácter penal, en donde con la sola presentación de la demanda, la autoridad responsable debe suspender de plano la ejecución de la sentencia, como se verá a continuación (309):

Art. 171. Cuando se trate de sentencias definitivas dictadas en juicios del orden penal, al proveer la autoridad responsable conforme a los párrafos primero y segundo del artículo 168 de esta ley, mandará suspender de plano la ejecución de la sentencia reclamada.

De lo expuesto, resulta que la autoridad responsable en los juicios del orden penal, tiene la obligación de suspender de plano, y de oficio, la ejecución de la sentencia señalada como acto reclamado, con la sola presentación de la demanda, sin necesidad de que le sea solicitada por el quejoso, y que como quedó dicho, no son los graves actos que menciona el preinvocado artículo 123.

(309) Véanse las críticas hechas al artículo 168 de la Ley de Amparo, en este propio capítulo, apartado III.1.

Esta conclusión encuentra apoyo además, en el contenido del artículo 107 del Pacto Federal, en su fracción X, segundo párrafo, que dice:

Art. 107. ... X. ...

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo ..."

Otra obligación de la autoridad responsable en asuntos penales, es la de actuar como auxiliar o mediadora, en lo que se refiere a la libertad personal del quejoso, pues éste, por virtud de la suspensión concedida, queda a disposición del Tribunal Colegiado de Circuito, pero quien decide sobre los aspectos libertarios es la propia autoridad responsable como autora del fallo reclamado.

Tanto la obligación de la responsable de actuar como auxiliar del Tribunal Colegiado de Circuito, así como la facultad de ponerlo en libertad en caso de que proceda, se contienen en el artículo 172 que expresa:

Art. 172. Cuando la sentencia reclamada imponga la pena de privación de la libertad, la suspensión surtirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del Tribunal Colegiado de Circuito competente, por mediación de la autoridad que haya suspendido su ejecución, la cual podrá ponerlo en libertad caucional si procediere.

Fuera de los juicios del orden penal, los demás casos de suspensión en amparo directo, solamente serán atendidos si expresamente es solicitada esta medida cautelar

por el promovente (instancia de parte), y siempre y cuando no se afecten el orden social ni el orden público, es decir, deben quedar satisfechas las exigencias contenidas en el artículo 124 de la Ley de Amparo, al que remite en forma expresa el párrafo primero del diverso 173, cuyo tenor literal es el siguiente:

Art. 173 Cuando se trate de sentencias definitivas o de resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas en juicios del orden civil o administrativo, la suspensión se decretará a instancia del agraviado, si concurren los requisitos que establece el artículo 124, o el artículo 125 en su caso, y surtirá efecto si se otorga caución bastante para responder de los daños y perjuicios que pueda ocasionar a tercero.

En los casos a que se refieren las disposiciones anteriores, son aplicables los artículos 125 párrafo segundo, 126, 127 y 128.

Cuando se trate de resoluciones dictadas en juicios del orden civil, la suspensión y las providencias sobre admisión de fianzas y contrafianzas, se dictarán de plano, dentro del preciso término de tres días hábiles.

A pesar de que el dispositivo transcrito remite al artículo 124, sólo para establecer que la suspensión se decretará a instancia del agraviado, si concurren los requisitos que establece este precepto, estimo que la autoridad responsable deberá tomar en consideración el párrafo último de dicho artículo 124, y en consecuencia, deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas materia de la suspensión, e igualmente deberá tomar las

medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.

El propio párrafo primero a que se ha hecho referencia, señala también que la autoridad responsable deberá observar el contenido del artículo 125 para la concesión de la suspensión, que se refiere a la garantía que debe otorgarse para que surta efectos la suspensión del acto reclamado; y en este apartado debe hacerse una crítica a la forma en que se encuentra redactado el primer párrafo de este dispositivo:

Art. 125. En los casos en que es procedente la suspensión, pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo.

La crítica debe enfocarse a la frase "... se concederá si el quejoso otorga garantía bastante ...", que se encuentra en franca contradicción con la primera parte del artículo, en que dice "... En los casos en que es procedente la suspensión ..."; pues si se acepta que la suspensión es procedente, ésta no debe estar sujeta en su concesión, a que se otorgue o no garantía por el quejoso, ya que esto último, es un requisito de efectividad y no de procedencia.

Así las cosas, considero que el expresado primer párrafo del artículo 125, debiera estar redactado en los siguientes términos:

Art. 125. En los casos en que es procedente la suspensión, pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, dicha medida sólo surtirá efectos si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo.

En el segundo párrafo del artículo 173, se impone implícitamente a la autoridad responsable, en los casos de suspensión en amparos directos de asuntos del orden civil o administrativo, el deber de observar el contenido de los artículos 125, segundo párrafo, 126, 127 y 128, que se refieren a las garantías y contragarantías que habrán de otorgar el quejoso y en su caso, el tercero perjudicado, para obtener la suspensión o la ejecución, respectivamente, del acto reclamado (125, segundo párrafo y 126); a la prohibición de admitir contrafianza cuando con la ejecución quede sin materia el amparo o se afecten derechos del quejoso no estimables en dinero (127).

A continuación me permitiré hacer algunas críticas al segundo párrafo del artículo 173, y para ello lo transcribiré literalmente:

Art. 173. ... En los casos a que se refieren las disposiciones anteriores, son aplicables los artículos 125 párrafo segundo, 126, 127 y 128.

No puede ser aplicable el párrafo segundo del artículo 125, pues conforme a éste, toca a la autoridad que conoce del amparo, fijar el importe de la garantía para que surta efectos la suspensión del acto reclamado, cuando pudieran verse afectados derechos de tercero, y tal determinación resulta inexplicable en amparo directo, pues no es al Tribunal Colegiado de Circuito a quien corresponde fijar el importe de la garantía (310), sino que ello compete a la autoridad responsable autora del acto reclamado, en términos del artículo 170.

Transcribiré a continuación el párrafo segundo del expresado artículo 125, para una mejor comprensión de lo dicho:

Art. 125. ... Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero perjudicado, que no sean estimables en dinero, la autoridad que conozca del amparo fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

Debe tomarse con reservas la aplicación del artículo 127, al que remite el segundo párrafo del artículo 173, pues la última parte del primeramente indicado, al remitir a su vez, al diverso segundo párrafo del artículo 125, resulta un contrasentido.

En efecto, el artículo 127 dice lo siguiente:

(310) El Tribunal Colegiado de Circuito, podrá fijar el importe de la garantía, únicamente cuando la previamente determinada por la autoridad responsable, hubiese sido materia de queja en términos del artículo 95, fracción VIII, de la Ley de Amparo, pues en este caso, dicho tribunal emitirá su resolución sobre ello.

Art. 127. No se admitirá contrafianza cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el amparo, ni en el caso del segundo párrafo del artículo 125 de esta ley.

Ahora bien, si se lee detenidamente la primera parte del segundo párrafo del artículo 125, se verá que se refiere a la afectación de derechos al tercero perjudicado:

Art. 125. ... Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero perjudicado, que no sean estimables en dinero ..."

El contrasentido es evidente, pues el artículo 125, segundo párrafo, regula el caso de suspensión del acto reclamado, y la facultad de la autoridad responsable para fijar discrecionalmente la garantía respectiva, cuando pudieran verse afectados los derechos del tercero perjudicado, en tanto que, el 127, se refiere a la prohibición de admitir contrafianza al tercero perjudicado, cuando se afecten los derechos del propio tercero perjudicado no estimables en dinero.

En mi concepto, el artículo 127, debiera estar redactado de la siguiente manera:

Art. 127. No se admitirá contrafianza en los siguientes casos:

I. Cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el amparo; y,

II. Cuando de ejecutarse el acto reclamado, se afecten derechos del quejoso que no sean estimables en dinero.

Por lo que hace al artículo 128, estimo que no es aplicable, pues se refiere en forma exclusiva a la facultad del juez de distrito para fijar discrecionalmente la garantía y contragarantía, como se podrá apreciar a continuación:

Art. 128. El juez de Distrito fijará el monto de la garantía y contragarantía a que se refieren los artículos anteriores.

Es evidente que, si la autoridad responsable es la que decide sobre la suspensión y fija las garantías, no puede ser aplicable el artículo 128, en el que tal facultad se le confiere al juez de Distrito, que ninguna intervención tiene en los aspectos suspensivos del amparo directo.

Si el último párrafo del artículo 173, restringió a los asuntos del orden civil, el plazo de tres días fijado a la autoridad responsable para dictar las providencias sobre admisión de fianzas y contrafianzas, la pregunta que salta a la vista es: ¿ De que plazo dispone la autoridad responsable para dictar las resoluciones relativas a la admisión de fianzas y contrafianzas cuando se trate de resoluciones dictadas en juicios administrativos ?

Para apreciar en debida forma este problema, transcribiré dicho último párrafo del artículo 173:

Art. 173. ... Cuando se trate de resoluciones dictadas en juicios del orden civil, la suspensión y las providencias sobre admisión de fianzas y contrafianzas, se dictarán de plano, dentro del preciso término de tres días hábiles.

Estimo que la autoridad responsable, a quien se le presente una petición sobre la determinación de una garantía o contragarantía, también dispone del plazo de tres días hábiles para resolver lo conducente, si se toma en cuenta que, en estas condiciones, ante la omisión de la Ley de Amparo, resulta aplicable de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, el que, en su artículo 297 indica que:

Art. 297. Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de un derecho, se tendrán por señalados los siguientes: ...

II. Tres días para cualquier otro caso.

De esta forma, aunque la Ley de Amparo sea omisa en señalar el término de que dispone la autoridad responsable para resolver sobre la solicitud para la fijación de fianzas y contrafianzas, deberá tenerse por señalado el de tres días, que se indica en la fracción II, del artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente.

En materia laboral, la situación es distinta, pues los aspectos relativos a la suspensión se resuelven por quien no es la autoridad responsable, como se verá a continuación:

Art. 174. Tratándose de laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales del trabajo, la suspensión se concederá en los casos en que, a juicio del presidente del tribunal respectivo, no se ponga a la parte que obtuvo, si es la obrera, en peligro de no poder subsistir mientras se resuelve el juicio de amparo, en los cuales sólo se suspenderá la ejecución en

cuanto exceda de lo necesario para asegurar tal subsistencia.

La regla general contenida en el artículo 170 de la Ley de Amparo, relativa a que es la autoridad responsable quien decide los aspectos suspensionales, se ve excepcionada por el citado artículo 174, en el que como ya se vio, faculta al presidente del tribunal laboral, para determinar lo relativo a la suspensión en amparo directo.

La explicación, mas no justificación, radica en que en materia laboral, por disposición del artículo 940, de la Ley Federal del Trabajo, corresponde al Presidente de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la ejecución de los laudos:

Art. 940. La ejecución de los laudos a que se refiere el artículo anterior, corresponde a los Presidentes de las Juntas de Conciliación Permanente, a los de las de Conciliación y Arbitraje y a los de las Juntas Especiales, a cuyo fin dictarán las medidas necesarias para que la ejecución sea pronta y expedita.

Como lo dije, es una explicación al artículo 174 de la Ley de Amparo, pero no se justifica, porque como ley reglamentaria del artículo 107 de la Constitución General de la República, no puede ir más allá del precepto que reglamenta, y en este caso, la fracción XI, del dispositivo constitucional señala que será ante la autoridad responsable a quien se pida la suspensión del acto reclamado en amparo directo, y ella habrá de ser quien resuelva lo pertinente:

Art. 107. ...

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los tribunales colegiados de circuito, y la propia autoridad responsable decidirá al respecto; ..."

Así las cosas, por más que la legislación laboral señale al Presidente de las Juntas, como la autoridad encargada de llevar a cabo el procedimiento de ejecución, no debió la Ley de Amparo hacer lo mismo para los aspectos suspensivos en amparo directo, sino que debió haberse seguido la regla general del artículo 170, que reprodujo la disposición constitucional aludida, es decir, que debe ser la junta como órgano colegiado, quien debiera decidir sobre la concesión de la suspensión del acto reclamado en amparo directo en asuntos de trabajo.

Si bien la autoridad responsable, tiene la facultad de fijar discrecionalmente la garantía para que surta efectos la suspensión del acto reclamado, tal facultad discrecional no puede, ni debe ser ejercitada de manera caprichosa y arbitraria, pues llegado el caso de admitir fianzas ilusorias o insuficientes, se incurrirá en el delito a que se refiere el artículo 207 de la Ley de Amparo, que es sancionable con la penalidad prevista para los delitos contra la administración de justicia (311).

(311) Vid Supra Capítulo Cuarto, apartado IV, sobre la responsabilidad penal de las autoridades responsables por la admisión de fianzas ilusorias o insuficientes.

Por lo que toca al caso de fijación de fianzas ilusorias o insuficientes, que en su caso fije el Presidente en los casos de tribunales laborales, me remito a las consideraciones vertidas en este mismo capítulo al hacer el estudio de la responsabilidad penal de las autoridades responsables (312).

Como carga procesal atribuible a todas las autoridades encargadas de resolver sobre la suspensión en amparo directo, se encuentra la de velar por el interés general, pues dicha medida cautelar debe concederse o negarse atendiendo a no causar afectación a dicho interés, según lo dispone el artículo 175:

Art. 175. Cuando la ejecución o la inejecución del acto reclamado pueda ocasionar perjuicios al interés general, la suspensión se concederá o negará atendiendo a no causar esos perjuicios.

En estos casos la suspensión surtirá sus efectos sin necesidad de fianza.

Por último, como facultad general concedida a todas las autoridades responsables, se encuentra la de conocer, tramitar y resolver los incidentes sobre reclamación de daños y perjuicios, generados con motivo de la suspensión o ejecución del acto reclamado, haciéndose efectivas ante dichas responsables, las garantías y contragarantías otorgadas.

(312) Vid Supra Capítulo Cuarto, apartado IV.

En materia laboral, si bien el Presidente de las Juntas o del Tribunal de Arbitraje, tienen la facultad de decidir sobre la suspensión, no puede decirse lo mismo respecto al conocimiento del incidente de reclamación de daños y perjuicios, pues ello no se desprende del artículo 176 que lo regula:

Art. 176. Las cauciones a que se refieren los artículos 173 y 174 de esta ley se harán efectivas ante la misma autoridad responsable, tramitándose el incidente de liquidación en los términos establecidos por el artículo 129.

A su vez, el artículo 129, indica que el incidente deberá promoverse dentro de los seis meses siguientes al en que se notifique a las partes la ejecutoria de amparo, y la tramitación se sujetará a los términos previstos en el Código Federal de Procedimientos Civiles (313).

Contra la resolución sobre daños y perjuicios derivados de la suspensión o ejecución del acto reclamado, procede el recurso de queja conforme al artículo 95, fracción VII, de la Ley de Amparo, siempre y cuando exceda de treinta días de salario, y, deberá interponerse dentro de los 5 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución recurrida, según lo estatuye el diverso 97, fracción II, del propio ordenamiento.

(313) El trámite incidental prevenido en el artículo 360 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se concreta a un traslado por tres días; en su caso, una dilación probatoria de diez días; posteriormente la audiencia de alegatos dentro de los tres días siguientes; y, por último, resolución dentro de los cinco días siguientes.

Hasta aquí las cosas, en lo que al medio de impugnación se refiere, parece estar ajustado a una técnica procesal adecuada, sin embargo, no se contiene en la Ley de Amparo un precepto que señale ante quién debe interponerse la queja, ni en su caso, quién ha de resolverla.

En efecto, conforme al artículo 95, fracción VII, de la Ley de Amparo, procede el recurso de queja:

Art. 95. El recurso de queja es procedente: ...

VII. Contra las resoluciones definitivas que se dicten en el incidente de reclamación de daños y perjuicios a que se refiere el artículo 129 de esta ley, siempre que el importe de aquellas exceda de treinta días de salario.

Ahora bien, en términos del artículo 97, fracción II, se establece el plazo de cinco días para la interposición de la queja:

Art. 97. Los términos para la interposición del recurso de queja serán los siguientes:

II. En los casos de las fracciones I. V, VI, VII, VIII y X del mismo artículo, dentro de los cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida;

Sólo resta para hacer congruente a las disposiciones anteriores (artículos 95, fracción VII y 97, fracción II), el que en la ley se haga la designación del órgano encargado de recibir el escrito que contenga la

interposición del recurso de queja, pues de otro modo, se haría nugatorio tal derecho para las partes.

A este respecto debo decir que el legislador olvidó establecer al órgano facultado para la recepción del recurso de queja, como ahora se verá de la transcripción del artículo 99, párrafo segundo:

Art. 99. ... En los casos de las fracciones V, VII, VIII y IX del mismo artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito, directamente ante el tribunal que conoció o debió conocer de la revisión, acompañando una copia para cada una de las autoridades contra quienes se promueva y para cada una de las partes en el juicio.

Como me propongo demostrar a continuación, las resoluciones dictadas en el incidente sobre daños y perjuicios ocasionados con motivo de la ejecución o inejecución del fallo reclamado en amparo directo, no admiten recurso alguno.

En efecto, si la queja se promueve ante el tribunal que conoció o debió conocer de la revisión, sólo se comprenden dos casos a saber: a) el de amparo indirecto; y, b) el de amparo directo en revisión, conforme al artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo.

Empero, el segundo supuesto, es decir, el de amparo directo en revisión, conforme al artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, debe dejarse fuera, pues el trámite está

encomendado al Tribunal Colegiado de Circuito, y si en amparo directo, el tribunal que conoció o debió conocer de la revisión, lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta un contrasentido que sea este órgano quien reciba el recurso de queja, para que posteriormente lo resuelva el Tribunal Colegiado de Circuito.

Así las cosas, de no tratarse del supuesto mencionado para amparo indirecto, todos los casos de resoluciones sobre reclamación de daños y perjuicios causados con motivo de la suspensión o ejecución del acto reclamado en amparo directo, no admiten recurso alguno.

Como última facultad de las autoridades responsables, dentro de la suspensión en amparo directo, se encuentra la de cancelar las garantías y contragarantías que se hubiesen otorgado por las partes, siempre y cuando no se hubiese promovido el incidente de reclamación de daños y perjuicios derivados de la ejecución o inejecución del acto reclamado dentro de los seis meses siguientes al día en que se notifique a las partes la ejecutoria de amparo, según se desprende del artículo 129 de la Ley de Amparo, al que a su vez remite el 176.

A continuación me permitiré abordar el tema relacionado con las cargas procesales, obligaciones y facultades de las autoridades responsables, en la suspensión del amparo indirecto.

VI.- Cargas procesales, obligaciones y facultades de las autoridades responsables en el incidente de suspensión en amparo indirecto.

Resulta una obligación fundamental para las autoridades responsables en el amparo indirecto, el acatar las determinaciones suspensionales decretadas por el Juez de Distrito, o en su caso, por el superior del tribunal responsable (jurisdicción concurrente), o por la autoridad judicial común (jurisdicción anexa o auxiliar).

Así, en tratándose del auto de suspensión provisional, y de conformidad con lo que establece el artículo 130 de la Ley de Amparo, las autoridades responsables están obligadas, luego de que reciban la notificación respectiva, a mantener las cosas en el estado en que se encuentren al ser notificadas, y deberán mantenerlas en ese mismo estado, hasta que se resuelva en la audiencia incidental lo relativo a la suspensión definitiva.

Tienen igualmente, la carga procesal de rendir en el plazo de veinticuatro horas, el informe previo sobre los actos materia de la suspensión, pues así lo dispone el artículo 131, y esta comunicación se hace ordinariamente a través de oficio dirigido a la autoridad que decretó dicha medida.

Sin embargo, la carga procesal de rendir el informe previo, se transforma en obligación en los términos previstos

en el segundo párrafo del artículo 132 de la Ley de Amparo, cuando se trate de casos urgentes, y así lo ordene el Juez de Distrito, pues en estas condiciones, deberá ser satisfecha por la vía telegráfica, pero desde luego, tal obligación está sujeta a la condición suspensiva de que el quejoso asegure los gastos de dicha comunicación, pues de otro modo no surge en la autoridad responsable dicha obligación.

En el contenido del informe previo, señala el primer párrafo de la disposición invocada, que la autoridad responsable se concretará a expresar en él, si los hechos que se le imputan son ciertos o no, y si tales hechos son determinantes para la existencia del acto reclamado, y en su caso, la cuantía del asunto que hubiese motivado la emisión o ejecución del acto reclamado.

Por último, la falta de rendición del informe previo, establece la presunción de ser cierto el acto reclamado para el único efecto de la suspensión, y por el incumplimiento a esta carga procesal, la autoridad responsable se hace acreedora a que el Juez de Distrito le imponga una corrección disciplinaria, que podrá consistir en apercibimiento o multa que no exceda de quinientos pesos.

Tales sanciones administrativas no están determinadas en el párrafo tercero del artículo 132 de la Ley de Amparo, que está redactado en los siguientes términos:

Durante la audiencia incidental, las autoridades responsables tienen la facultad de ofrecer pruebas, pero no podrán formular alegatos, pues esto último se reservó de modo exclusivo en el artículo 131 de la Ley de Amparo, al quejoso, tercero perjudicado si lo hubiere y el Ministerio Público Federal:

Art. 132. Promovida la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, el juez de Distrito pedirá informe a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de veinticuatro horas. Transcurrido dicho término, con informe o sin él, se celebrará la audiencia dentro de setenta y dos horas, excepto el caso previsto en el artículo 131, en la fecha y hora que se hayan señalado en el auto inicial; en la que el juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes, las que se recibirán desde luego; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hubiera, y del Ministerio Público, el juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de esta ley.

Inexplicablemente se privó a una de las partes fundamentales del juicio, del derecho a formular alegatos; y esta crítica, verdaderamente tiene más sentido formal que esencial, pues en la práctica, las autoridades responsables tienen una nula intervención en el incidente suspensional, salvo para rendir el informe previo, y ocasionalmente, acompañar algunos documentos en copia certificada; es decir, aun concediéndoles la facultad de expresar los alegatos que de buena prueba les corresponden, realmente no la ejercitarían, salvo en limitadísimas intervenciones.

Art. 132. ... La falta de informes establece la presunción de ser cierto el acto que se estime violatorio de garantías, para el solo efecto de la suspensión; hace, además, incurrir a la autoridad responsable en una corrección disciplinaria, que le será impuesta por el mismo juez de Distrito en la forma que prevengan las leyes para la imposición de esta clase de correcciones.

Ahora bien, ante la omisión legislativa para señalar con claridad y precisión la medida sancionatoria, deberá acudirse supletoriamente al Código Federal de Procedimientos Civiles, el que, en su artículo 55 establece las siguientes correcciones disciplinarias:

Art. 55. Son correcciones disciplinarias:

I. Apercibimiento;

II. Multa que no exceda de quinientos pesos; y,

III. Suspensión de empleo hasta por quince días.

Esta última fracción sólo es aplicable al secretario y demás empleados del tribunal que imponga la corrección.

Es claro que son tan benignas las correcciones disciplinarias que pueden imponerse a las autoridades responsables, por no rendir el informe previo, que en modo alguno pueden ser ejemplares como para constreñirlas a cumplir con esta carga procesal, y en todo caso, deberá reformarse el párrafo tercero del artículo 132, a efecto de acercar en la medida de lo posible, las sanciones administrativas a una realidad actual, y no hacer la remisión a un Código que se volvió anacrónico al paso del tiempo.

En los casos de actos reclamados que afecten la libertad personal del quejoso, la autoridad responsable ejecutora, al recibir la notificación del auto que concede la suspensión provisional, tiene la obligación de responder de la seguridad personal del quejoso, quien se encuentra a disposición del Juez de Distrito, o de la autoridad que la haya concedido, según lo dispone el artículo 130, de la Ley de Amparo.

Ahora bien, sea que se trate de la suspensión provisional o de la definitiva, y siguiendo los lineamientos fijados en el artículo 136, la autoridad responsable está facultada para continuar actuando, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento de carácter penal, dado que los efectos suspensionales no tienen como propósito la paralización del juicio del que emana el acto.

Si el acto reclamado consiste en una orden de aprehensión, y ésta no se ha ejecutado, y se trata de delitos cuyo término medio aritmético exceda de cinco años de prisión, las autoridades responsables están facultadas para ejecutar la captura y ponerlo a disposición del Juez de Distrito en el lugar que éste señale, pero quedará el quejoso a disposición de las autoridades responsables que deban juzgarlo, por lo que hace a la continuación del procedimiento penal.

Cuando el acto reclamado se haga consistir en la detención realizada por autoridades administrativas o por la policía judicial, la autoridad responsable deberá, en el perentorio plazo de veinticuatro horas, consignar al quejoso al juez penal competente, o ponerlo en libertad, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 107, fracción XVIII, tercero párrafo, de la Constitución General de la República, so pena de incurrir en responsabilidad, pues resulta terminante este precepto al señalar que:

107. ...

XVIII. ... También será consignado a la autoridad o agente de ella, el que realizada una aprehensión, no pusiere al detenido a disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Esta disposición viene a complementar el artículo 16 constitucional, en lo que se refiere a la interpretación que ha de darse a la obligación de las autoridades administrativas de poner al detenido " inmediatamente a disposición de la autoridad judicial ", y que transcribo a continuación:

"... Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. ..."

En este orden de ideas, de la interpretación armónica de los artículos 16 y 107, fracción XVIII, tercer

párrafo, del Pacto Federal, resulta que la autoridad administrativa, al ser señalada como autoridad responsable en un amparo en el que se le reclame precisamente la detención del quejoso, debe poner inmediatamente al detenido a disposición de su juez, entendiéndose por inmediatamente, el plazo máximo de veinticuatro horas, y de llegar a incumplir con este deber constitucional, incurrirá en el delito contra la administración de justicia previsto en el artículo 225, fracción XX, del Código Penal Federal, y sancionado por los párrafos antepenúltimo y último del propio dispositivo, con prisión de uno a seis años y de cien a trescientos días de multa, además de la privación del cargo e inhabilitación para el desempeño de otro nuevo en gobierno, por un período de uno a diez años.

Por último, la autoridad responsable está facultada para ejecutar el acto reclamado si llegare a negarse la suspensión definitiva, no obstante que contra esta determinación se hubiese interpuesto el recurso de revisión, pues así lo dispone el artículo 139 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

Dicho en otras palabras, si el quejoso gozaba de los beneficios de la suspensión provisional y, se le niega la definitiva, y contra ella se interpone el recurso de revisión, éste medio de impugnación no tiene como

consecuencia imposibilitar a la autoridad responsable para ejecutar el acto o actos que le hubiesen sido reclamados.

VII.- Deberes de las autoridades responsables y de las que intervengan en el procedimiento de ejecución de sentencia amparatoria y del auto de suspensión.

Debe puntualizarse que las autoridades responsables sólo tienen obligación de cumplir la sentencia de amparo, hasta el momento en que cause ejecutoria y les sea notificado sobre su debido acatamiento, sea que se trate de amparo indirecto del directo, según lo disponen los artículos 104 y 106 de la Ley de Amparo.

Estos dispositivos, son en lo conducente del siguiente tenor literal:

Art. 104. En los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII, VIII y IX, de la Constitución Federal, luego que cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo solicitado, o que se reciba testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, el juez, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se interpuso revisión contra la resolución que haya pronunciado en materia de amparo directo, la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables para su cumplimiento y la harán saber a las demás partes. ...

Art. 106. En los casos de amparo directo, concedido el amparo se remitirá testimonio de la ejecutoria a la autoridad responsable para su cumplimiento. ...

Al ser recibida la notificación de la ejecutoria, en el propio oficio, se impone a las responsables la carga procesal para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia constitucional; y no debe confundirse la obligación de cumplir la ejecutoria de amparo, con la carga procesal de informar sobre dicho cumplimiento, lo que, aparece claramente distinguido en el último párrafo del aludido artículo 104 y segundo párrafo del 106:

Art. 104. ... En el propio oficio en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia.

Art. 106. ... En el propio despacho en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia.

Ahora bien, la obligación de cumplir la ejecutoria, se traduce en términos del artículo 80 de la propia ley, en restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, con el consecuente restablecimiento de las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea negativo u omisivo, la autoridad responsable deberá cumplir lo que la propia garantía violada exija.

Así por ejemplo, si el acto reclamado se hizo consistir en la desposesión de un bien mueble o inmueble, de que fue objeto el quejoso, la obligación de la autoridad

responsable consistirá en dejar sin efectos el acto reclamado y restituirle esa posesión.

En cambio, si se le reclamó la omisión de respetar el ejercicio del derecho de petición efectuado por el quejoso, como en este caso, prácticamente no hubo acto alguno, sino que, la conducta reclamada fue precisamente la ausencia del cumplimiento de la obligación de responder en breve término al peticionario, el deber impuesto en la ejecutoria será resolver sobre lo planteado, aunque no necesariamente en el sentido que pretenda el quejoso, pues en este caso, la autoridad responsable cumple su obligación derivada de la ejecutoria de amparo, dictando un proveído sobre lo que se pide, con independencia del sentido que éste tenga.

A diferencia de la suspensión, en que, transitoriamente se paralizan los efectos del acto reclamado, la ejecutoria de amparo declara la ineficacia jurídica de dicho acto, y esas consecuencias quedan invalidadas en forma definitiva.

Si como lo dije, las autoridades responsables tienen la obligación de acatar la sentencia amparatoria, la pregunta que ahora surge es ¿ en qué plazo deben cumplir ?

Sobre esta interrogante debo decir que la Ley de Amparo no establece de manera expresa el término dentro del

que las autoridades responsables deben dar cumplimiento a la ejecutoria, sin embargo, de la interpretación del primer párrafo del artículo 105 y el último párrafo del 106, puedo derivar que, la regla general es que las autoridades responsables deben cumplir la sentencia en el perentorio término de veinticuatro horas, salvo que, la naturaleza del acto no lo permita, pues en esta hipótesis, deberán informarlo así a la autoridad requirente, e iniciar el procedimiento ejecutivo.

En efecto, establecen los dispositivos legales lo siguiente:

Art. 105. Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita o no se encontrase en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a esta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a éste último.

Art. 106. ... Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que la autoridad responsable haya recibido la ejecutoria, o en su caso, la orden telegráfica, no quedare cumplida o no estuviere en vías de ejecución, de oficio o a solicitud de cualquiera de las partes, se procederá conforme al artículo anterior.

Inexplicablemente no se incluyó en el último párrafo del artículo 106, una expresión similar a la del primer párrafo del 105, " cuando la naturaleza del acto lo permita ".

Por último, estimo que las autoridades que no habiendo sido señaladas como responsables, si por razón de sus funciones han de intervenir tanto en el procedimiento de ejecución de la sentencia de amparo, como en el auto de suspensión, les incumben todas las obligaciones al igual que a las autoridades responsables.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO QUINTO

PRIMERA.- El principio general establecido en el primer párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo, es en el sentido de que las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de garantías, empero, existen salvedades en los párrafos subsecuentes de dicho dispositivo; por lo que, estimándolo necesario para el desarrollo de este apartado, me permitiré transcribirlo íntegramente:

Art. 19. Las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero si 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 esta 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 Administrativo a quienes en cada caso corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En estos casos y en los juicios de amparo promovidos contra los titulares de las propias dependencias del Ejecutivo de la Unión, éstos podrán ser suplidos por los funcionarios a quienes otorguen esa atribución los Reglamentos Interiores que se expidan conforme a la citada Ley Orgánica.

En los amparos relativos a los asuntos que correspondan a la Procuraduría General de la República, su titular podrá también representar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y ser suplido por los funcionarios a quienes otorgue esta atribución el Reglamento de la Ley Orgánica de dicha Procuraduría.

La ley no distingue si la prohibición para representar a las autoridades responsables se refiere a la voluntaria o la legal, siendo así que por ello ha de estarse al principio de que "donde la ley no distingue, no debe el intérprete distinguir", y por ende, la regla general es que no debe permitirse la representación convencional o legal de las autoridades responsables.

SEGUNDA.- El propio artículo 19, señala expresamente las excepciones a dicha regla general, y así, en tratándose de amparos contra actos del Presidente de la República, se consigna en el párrafo segundo que éste sí puede ser representado en el juicio de garantías, pero para ello es menester que se satisfagan los siguientes requisitos:

10. Que exista un acuerdo expreso para cada caso particular emitido por el Ejecutivo Federal;

20. Que dicho acuerdo se comunique por conducto del Procurador General de la República; y,

30. Que la representación recaiga en el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que corresponda el asunto, conforme a la distribución de competencias establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y en éste último supuesto, si el asunto comprendiera a varias Secretarías de Estado o diversos Departamentos Administrativos, cualquiera de ellos podrá ser designado para ejercer la representación presidencial.

De conformidad con el último párrafo del artículo 19 aludido, quien también tiene la facultad para representar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo es el Procurador General de la República, cuando en los amparos de que se trate, el asunto corresponda a esta institución; y en ausencia del Procurador, éste debe ser suplido por los funcionarios establecidos en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría.

El artículo 19 de la Ley de Amparo, sólo contiene la figura jurídica de la representación de las autoridades responsables cuando se trate de las federales, y específicamente las siguientes: 1. Presidente de la República; 2. Secretarios de Estado; 3. Jefes de Departamento Administrativo; y, 4. Procurador General de la República. Luego entonces, ninguna otra autoridad responsable fuera de

las señaladas con anterioridad, goza del derecho a ser representada en el juicio de garantías.

TERCERA.- A pesar de que las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, el primer párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo, alude sin embargo, a la facultad para designar delegados:

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

La delegación a que se refiere el primer párrafo del artículo 19 de la Ley puede ser general o especial. Es general cuando en el oficio que contiene la acreditación del delegado, la autoridad delegante no especifica las funciones que habrá de realizar el delegado; y es especial, cuando en dicho oficio, se limitan las atribuciones encomendadas.

El delegado es la persona física, que siendo servidor público, despliega en el juicio de amparo las funciones específicas que le son encomendadas por la autoridad responsable (delegación especial), o las que de manera genérica prevé el primer párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo (delegación general).

Además de ser un servidor público, el delegado ha de estar dentro del radio funcional y competencial de la autoridad responsable delegante y ser su inferior jerárquico, pues por razón de sus atribuciones, debe estar enterado del acto reclamado, y además, estar en posibilidad jurídica de recibir órdenes de la autoridad que le delega funciones de gestión en el trámite del juicio de amparo, lo que no ocurriría si se tratara de un servidor público que no dependiera de la autoridad responsable, o fuera un particular el delegado, quien por otra parte como particular no estaría en posibilidad de defender el acto autoritario imputado a la responsable.

Las facultades del delegado no son aquellas que competen a la autoridad responsable en el ejercicio normal de sus funciones, sino que son eminentemente procesales; dicho de otra forma, si la autoridad responsable es el Congreso de la Unión, el titular de una Secretaría de Estado, o un juez, no se transmiten mediante el oficio que acredite al delegado, las funciones de la autoridad delegante, sino que únicamente podrá, el delegado, concurrir a las audiencias en el juicio de amparo, rendir pruebas (ofrecerlas y participar en su desahogo) para acreditar la constitucionalidad del acto reclamado, alegar, y hacer las promociones que tengan relación con dichas actividades.

CUARTA.- Ahora bien, ¿la delegación puede darse tanto en el amparo directo como en el indirecto? Estimo que

la respuesta negativa es la que se impone, no obstante que expresamente no distinga la Ley de Amparo, porque si como quedó establecido, las funciones son para concurrir a las audiencias, para el efecto de rendir pruebas, alegar y hacer promociones dentro de ésta, y por el trámite constitucional y legal sólo es dable que las audiencias, pruebas y alegatos se presentan en el trámite del juicio indirecto de garantías, resulta menester concluir que en el juicio de amparo directo no está permitido que la autoridad responsable haga la designación de delegado.

QUINTA.- Es evidente que cuando el delegado concurre a la audiencia constitucional para ofrecer pruebas, alegar y hacer promociones, ejecuta actos jurídicos no sólo a nombre de la autoridad responsable, sino también por cuenta de ésta para la defensa de la constitucionalidad del acto que se le reclama, pues finalmente dichos actos trascenderán en el resultado del asunto, al ser tomados en cuenta por el juez de distrito al momento de dictar su fallo. Es por todo esto que considero al delegado como un representante especial de la autoridad responsable, con las limitadas facultades que precisa el primer párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo, es decir, el delegado se equipara a un procurador judicial "sui generis", pues no estará facultado para rendir el informe previo, ni podrá certificar documentos para rendir el justificado, etc.

Tampoco es admisible que el delegado tenga facultades para interponer el recurso de revisión contra la sentencia dictada por el juez de distrito, por la razón de que con dicha resolución se pone término a la audiencia constitucional, y su actividad por tratarse de una excepción, sólo puede ser ejercitada en la audiencia constitucional por limitación expresa de la propia ley; cuenta habida, que la defensa del recurso es ante el Tribunal Colegiado o la Suprema Corte de Justicia, y ello no se contempla en el dispositivo que se analiza.

En lo tocante al recurso de reclamación le es aplicable la parte final del párrafo precedente, es decir, no se contempla legalmente la posibilidad de que el delegado ocurra ante el Tribunal Colegiado o la Suprema Corte de Justicia.

Por último, en lo que a la queja se refiere, queda también excluida la posibilidad de ser interpuesta por el delegado, en algunos casos por su interposición ante el Tribunal Colegiado (Art. 95, fracciones I, VI y X), donde como se dijo, no puede comparecer; en otros, por tratarse de amparo directo (Art. 95, fracciones VIII y IX), en el que no se permite la designación de delegados; otros porque su interposición debe hacerse ante la autoridad que conoció o debió conocer de la revisión (Art. 95, fracciones V, VII, VIII y IX), y no está facultado para ocurrir ante ella; en

otros por tratarse de impugnaciones a actos de las autoridades responsables (Art. 95, fracciones II, III y IV).

SEXTA.- El artículo 19 de la Ley de Amparo es contradictorio en sí mismo, pues si por una parte se prohíbe la representación de las autoridades responsables, y por otro lado, se permite el acreditamiento de delegados, que es una especie de representación "sui generis", limitada en cuanto a sus funciones como ya se vio, resulta entonces que sí existe contradicción en el propio precepto en estudio, al prohibir expresamente la representación general de las autoridades responsables, y posteriormente agregar que sí se permite la representación especial mediante delegados.

SEPTIMA.- Es en el momento en que el juez de distrito admite la demanda de amparo, en términos del artículo 147 de la ley, cuando le impone a la autoridad responsable su primera carga procesal: rendir el informe justificado, en la inteligencia de que esto conlleva una serie de cargas como lo son que dicho informe se rinda en un plazo determinado, que sea con anticipación a la audiencia constitucional, que se acompañen constancias de apoyo y que sea veraz (carga de lealtad procesal).

El informe justificado se forma de dos partes: el informe propiamente dicho y su justificación; es decir, la autoridad responsable al rendir su contestación a la demanda de garantías, tiene el deber de exponer los motivos y

fundamentos de derecho en que se apoyó para emitir el acto que se le reclama, y que a la vez estime pertinentes para sostener su constitucionalidad, o en su caso, los aspectos legales que sirvan para declarar la improcedencia del juicio de garantías. La justificación de ese informe se constituye por la copia certificada de las constancias necesarias para apoyarlo.

La distribución del gravamen probatorio embaraza a la autoridad responsable, únicamente cuando el acto reclamado sea de aquellos que son en sí mismo violatorios de garantías, esto es, que por su sola existencia se transgreda la Ley Suprema, sin necesidad de acudir a una norma secundaria, y en caso contrario, la carga de la prueba recaerá en el quejoso.

Otra carga procesal de la autoridad responsable que de manera tácita se encuentra contenida en la propia ley, es la de conducirse rectamente al rendir el informe justificado, es decir, debe hacerlo no solo diciendo la verdad, sino que tampoco debe ocultarla, ni afirmar una falsedad, pues si no cumple con este deber jurídico, se hará acreedora a la pena que para la comisión del delito de falsedad en informes dados a una autoridad, se encuentra previsto y sancionado por el artículo 247, fracción V, del Código Penal Federal, que es de 2 meses a 2 años de prisión y multa de diez a mil pesos.

OCTAVA.- Considero que, al igual a lo que sucede en el procedimiento de amparo directo, y por las mismas razones

que informan el contenido del artículo 163 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 del Pacto Federal, la autoridad responsable, en tratándose de asuntos del orden civil, familiar, mercantil, administrativo, fiscal y laboral, debiera tener la carga procesal de comunicar al Juez de Distrito al rendir su informe justificado, los días inhábiles que hubo entre la fecha de emisión del acto reclamado y la presentación de la demanda de garantías.

NOVENA.- Las autoridades responsables tienen el derecho a interponer el recurso de revisión, pero con las limitantes siguientes:

a).- Si se trata de la sentencia dictada en la audiencia constitucional, únicamente en cuanto afecten directamente al acto que se le reclama a la autoridad responsable recurrente:

Art. 87. Las autoridades responsables sólo podrán interponer recurso de revisión contra las sentencias que afecten directamente al acto que de cada una de ellas se haya reclamado; ...

b).- En el caso de amparos contra leyes, debido a la deficiente redacción del artículo 87 de la ley, sólo el ejecutivo puede interponer el recurso de revisión, por ser el encargado de la promulgación de las leyes, no así el Congreso, con lo que se le deja en estado de indefensión:

Art. 87. ... pero tratándose de amparos contra leyes, los titulares de los órganos de

*Estado a los que se encomiende su promulgación, o quienes los representen en los términos de esta ley, podrán interponer en todo caso tal recurso.
... "*

C).- Por otra parte, en los casos de amparos contra leyes, las autoridades ejecutoras, a pesar de que se afecte directamente el acto de aplicación que de ellas se reclama, no están legitimadas para interponer la revisión.

d).- Respecto de las demás resoluciones que admitan el recurso de revisión, únicamente lo podrá interponer la autoridad responsable, cuando la resolución combatida afecte directamente el acto que se le reclama:

Art. 87. ... Se observará lo dispuesto en el párrafo anterior, en cuanto fuere aplicable, respecto de las demás resoluciones que admitan el recurso de revisión.

DECIMA.- La autoridad responsable, de conformidad con el artículo 167 de la Ley de Amparo, tiene la obligación de agregar al expediente una copia de la demanda de amparo y, además, dictar un proveído de recepción, en el que deberá ordenar se mande practicar el emplazamiento al directo de garantías, corriendo traslado a todas y cada una de las partes que intervinieron en el juicio, mediante la entrega de una copia de dicha demanda, y mandarles hacer saber que disponen de un término de diez días para comparecer ante el Tribunal Colegiado de Circuito a defender sus derechos como terceros perjudicados.

No se señala en la Ley de Amparo en que término debe practicarse el emplazamiento al juicio de garantías a los terceros perjudicados, por lo que en tales condiciones, considero que, aplicando supletoriamente el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, deberá ser en los tres días siguientes al acuerdo dictado por la responsable, pues este precepto señala que:

Art. 297. Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes: ...

II. Tres días para cualquier otro caso.

DECIMA PRIMERA.- El artículo 168 de la Ley de Amparo señala que cuando el quejoso no presente las copias necesarias para todas las partes en el juicio constitucional, en tratándose de asuntos del orden civil, administrativo o del trabajo, la autoridad responsable debe abstenerse de remitir tales documentos, y si se lo hubieren solicitado, debe también abstenerse de resolver sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado, debiendo dictar un auto en el que le haga saber al promovente el número de copias faltantes, y se le prevenga para que presente las copias omitidas dentro del plazo de cinco días, apercibido que de no hacerlo, se enviarán los autos al Tribunal Colegiado de Circuito para los efectos de la parte final del primer párrafo del artículo 168.

Las consecuencias legales de no presentar las copias dentro del señalado plazo de cinco días, consisten en la preclusión del derecho a exhibirlas, pues el artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente, establece que: " Concluidos los términos fijados a las partes, se tendrá por perdido el derecho que dentro de ellos debió ejecutarse, sin necesidad de acuse de rebeldía. "; y posteriormente, el Presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, resolverá en el sentido de tender por no interpuesta la demanda.

No menciona el precepto que sucede en asuntos que versen cuestiones fiscales, del estado civil o del orden familiar, si el quejoso no exhibe las copias necesarias de la demanda, y en estos supuestos, estimo que no opera ni la preclusión prevista en el artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ni la sanción de tener por no interpuesta la demanda de amparo.

Para llegar a dicha conclusión me apoyo en el principio establecido en el artículo 11 del Código Civil del Distrito Federal, aplicable en toda la República en asuntos federales (el amparo lo es), en el sentido de que " Las leyes que establecen excepción a las reglas generales, no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en las mismas leyes. "

Dicho en otras palabras, si el legislador únicamente estableció que la falta de copias en asuntos del orden civil, administrativo o del trabajo, sería sancionable con la no interposición de la demanda de amparo, ello no debe hacerse extensivo a juicios que sean de índole diversa a la señalada, como lo serían aquellos en que se afecten cuestiones del estado civil o familiar.

DECIMA SEGUNDA.- El artículo 169 de la Ley de Amparo, contiene errores que lo hacen incongruente, ya que el primer párrafo de este precepto, al hacer expresa remisión al párrafo primero del artículo 168, lo hace no tener sentido; por lo que para una debida comprensión de ello, me permitiré transcribir en lo conducente, ambos dispositivos:

Art. 168. Cuando no se presentaren las copias a que se refiere el artículo anterior, o no se presentaren todas las necesarias en asuntos del orden civil, administrativo o del trabajo, la autoridad responsable se abstendrá de remitir la demanda al Tribunal Colegiado de Circuito, de proveer sobre la suspensión, y mandará prevenir al promovente que presente las copias omitidas dentro del término de cinco días. Transcurrido dicho término sin presentarlas, la autoridad responsable remitirá la demanda, con el informe relativo sobre la omisión de las copias, a dicho tribunal, quien tendrá por no interpuesta la demanda. ...

Art. 169. Al dar cumplimiento la autoridad responsable a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo anterior, remitirá la demanda, la copia que corresponda al Ministerio Público Federal y los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de tres días. Al mismo tiempo rendirá su informe con justificación, y dejará copia en su poder de dicho informe. ...

No tiene sentido alguno lo establecido en el primer párrafo del artículo 169, cuando dice: " Al dar cumplimiento la autoridad responsable a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo anterior, remitirá la demanda, la copia que corresponda al Ministerio Público Federal y los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de tres días. "

Si se lee con atención el primer párrafo del artículo 168, se verá que no hay obligación alguna que deba cumplir la responsable, para que sea congruente la remisión de los documentos indicados en el artículo 169. En efecto, la primera parte del transcrito primer párrafo del numeral 168, señala precisamente que la responsable debe abstenerse de remitir la demanda ante la falta de las copias de la misma para las partes; y la segunda parte de dicho primer párrafo del artículo 168, señala que si no se exhibieren las copias que le hubiesen sido requeridas al promovente, se remitirá solamente la demanda (original) y el informe sobre la omisión de las copias, para el efecto de que el Presidente del Tribunal Colegiado sancione con la no interposición de la demanda, cuando se trate de asuntos del orden civil, administrativo o del trabajo.

El error se debe a las diversas reformas que ha tenido la Ley de Amparo, pues se suprimieron algunas partes del original artículo 168, y luego éste, a su vez, fue dividido en dos artículos: el 167 y 168, de tal suerte que en

esas transformaciones, el artículo 169, quedó como en la actualidad, sin sentido e incongruente.

Para el debido entendimiento de lo dicho, transcribiré los artículos 168 y 169, como estaban originalmente:

Art. 168. Cuando la demanda de amparo se presente directamente ante la Suprema Corte, o por conducto del juez de Distrito, el quejoso deberá anunciar la interposición del amparo, acompañándole una copia de la demanda para el expediente y una para cada una de las partes que intervenga en el juicio en que se dictó la sentencia recurrida, copias que la autoridad responsable mandará entregar, emplazando a las partes para que comparezcan ante la Suprema Corte a defender sus derechos.

Si el promovente presentare la demanda por conducto de la autoridad responsable, deberá acompañar también las copias, a efecto de que esta cumpla lo dispuesto en el párrafo anterior y remita la demanda original a la Suprema Corte de Justicia.

Quando no se presentaren las copias a que se refieren los dos párrafos anteriores, o si no se presentaren todas las necesarias, en asunto del orden civil o del trabajo, la autoridad responsable se abstendrá de remitir la demanda a la Suprema Corte de Justicia y de proveer sobre la suspensión, y mandará prevenir al promovente que presente las copias omitidas dentro del término de cinco días; transcurrido dicho término sin presentarlas, la autoridad responsable remitirá la demanda, con el informe relativo sobre la omisión de las copias a la Suprema Corte, la que tendrá por desistido de dicha demanda al quejoso.

En asuntos del orden penal, si el quejoso no exhibiere las copias a que se refieren los párrafos primero y segundo de este artículo, sin perjuicio de que la autoridad responsable provea sobre la suspensión en casos urgentes, le señalará un nuevo término que no podrá exceder de diez días, para que exhiba dichas copias; y si no lo hiciere, se procederá con arreglo al párrafo anterior.

Art. 169. Al dar cumplimiento la autoridad responsable a lo dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo anterior, rendirá su informe con justificación a la Suprema Corte de Justicia, exponiendo de manera clara y breve, las razones que funden la constitucionalidad del acto reclamado y dejará en autos copia de dicho informe.

Si la autoridad responsable no rindiere el informe, la Suprema Corte le prevendrá que lo haga dentro del término de tres días.

Como se aprecia de la transcripción, sí tenía sentido la expresión del artículo 169, como se encontraba en sus orígenes : " Al dar cumplimiento la autoridad responsable a lo dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo anterior, rendirá su informe con justificación a la Suprema Corte de Justicia ...", pues ese cumplimiento de la autoridad responsable consistía en emplazar al juicio directo de garantías a las partes, mediante la entrega de las copias de la demanda de amparo.

Al crearse los Tribunales Colegiados de Circuito, se hicieron las adiciones respectivas a los originales artículos 168 y 169; posteriormente, se suprimió la posibilidad de presentar la demanda de amparo directo ante la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito, o por conducto del Juez de Distrito, restringiéndose su presentación sólo a través de la autoridad responsable; y, por último, se eliminó la competencia de la Suprema Corte de Justicia en el conocimiento de al amparo directo, salvo el

caso de la facultad de atracción (314), para quedar como se encuentran en la actualidad.

Así las cosas, se comprende fácilmente, que a través de las modificaciones relatadas, el tercer y cuarto párrafo del original artículo 168, quedaron como el actual 168; y los párrafos primero y segundo del antiguo artículo 168, pasaron a ser el actual 167; por lo que en tales condiciones, al reformarse el artículo 169 y quedar como se encuentra en la actualidad, no se cuidó de hacer la referencia correcta al artículo 167 vigente, y se incurrió en el error de remitir al párrafo primero del artículo 168, que era el equivalente al párrafo tercero del original 168, dejándolo con ello incongruente y sin sentido jurídico alguno.

En este orden de ideas, la redacción correcta del párrafo primero del artículo 169, debe ser la siguiente:

Art. 169. Al dar cumplimiento la autoridad responsable a lo dispuesto en el artículo 167, remitirá la demanda, la copia que corresponda al Ministerio Público Federal y los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de tres días. Al mismo tiempo rendirá su informe con justificación, y dejará copia en su poder de dicho informe. ...

DECIMA TERCERA.- Otra crítica que pudiera hacerse a la manera en que se encuentra redactado el artículo 169 vigente, es la imposición de la obligación a la autoridad

responsable de rendir su informe con justificación, aparte de enviar los autos originales del expediente al Tribunal Colegiado de Circuito.

El informe justificado consta de dos partes a saber: el informe propiamente dicho, que es la contestación que hace la autoridad responsable a la demanda de amparo, exponiendo los argumentos de defensa de la constitucionalidad del acto que se le reclama; y su justificación, es decir, las copias certificadas que apoyen el informe.

Si por disposición contenida en el vigente artículo 169, la autoridad responsable: "... remitirá la demanda, la copia que corresponda al Ministerio Público Federal y los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de tres días ..."; entonces no se comprende la exigencia de que al mismo tiempo rinda además su informe con justificación, pues precisamente esa justificación del informe son los autos originales.

Nuevamente se ve que no hubo cuidado en las reformas al artículo 169, pues como se encontraba en sus orígenes, la autoridad responsable no tenía la obligación de enviar los autos originales, y entonces su contestación a la demanda de amparo sí constituía verdaderamente un informe con justificación, dado que el quejoso para ocurrir en demanda de amparo ante la Suprema Corte de Justicia, debía solicitar previamente a la autoridad responsable, copia certificada de

la sentencia o laudo reclamado, así como de las constancias que estimara pertinentes, las que se adicionarían con las que señalara su contraparte, y las que considerara necesarias la autoridad responsable. Con esto último señalado en el primer párrafo, in fine, del artículo 164, como se encontraba originalmente, y con la contestación prevenida en el antiguo numeral 169, se conformaba verdaderamente el informe con justificación; pero con la obligación actual de enviar los autos originales, carece de sentido la imposición de la remisión del informe justificado, pues en este supuesto, no se necesita enviar además, copia certificada de las constancias necesarias para apoyar dicho informe.

No obstante lo dicho, en el caso de que existiera inconveniente legal para el envío del expediente original, sí sería necesaria la remisión de las copias certificadas necesarias para apoyar el informe, dado que se surtiría la hipótesis prevista en el segundo párrafo del vigente artículo 169, que dice:

Art. 169. ...

Al remitir los autos, la autoridad responsable dejará testimonio de las constancias indispensables para la ejecución de la resolución reclamada, a menos que exista inconveniente legal para el envío de los autos originales; evento éste en el que lo hará saber a las partes, para que dentro del término de tres días, señalen las constancias que consideren necesarias para integrar la copia certificada que deberá remitirse al Tribunal de amparo, adicionadas las que la propia autoridad indique.

DECIMA CUARTA.- Existen notables diferencias en la suspensión tramitada en el amparo directo y en el indirecto.

A continuación me permitiré citar algunas de las diferencias existentes entre la suspensión de amparo directo y el indirecto:

1° En el amparo directo, es la propia autoridad responsable, autora de la sentencia, laudo o resolución que puso fin al juicio, la que está facultada para decidir sobre la suspensión del acto reclamado, según lo dispone el artículo 170 de la Ley de Amparo; en cambio, en el indirecto constitucional, es una autoridad distinta a la responsable, la que determina sobre la concesión o negativa de dicha suspensión.

Por ejemplo, en el juicio seguido ante un Juez de Distrito, es esta autoridad, la que conoce y decide de la suspensión del acto reclamado, según lo disponen los artículos 122, 123, tercer párrafo y 124, último párrafo de la Ley de Amparo (315).

Si se trata de la jurisdicción concurrente prevista en el artículo 37 de la propia ley, será el superior del

(315) Art. 122. En los casos de la competencia de los jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de parte agraviada, con arreglo a las disposiciones relativas de este capítulo. Art. 123, tercer párrafo: " La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda ..." Art. 124, último párrafo: " El juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio. "

tribunal que haya cometido la violación, quien conocerá de la suspensión del acto reclamado.

Por último, en los casos de la jurisdicción anexa o auxiliar, regulados en los artículos 38 y 40 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, serán el juez de primera instancia dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecuta o trate de ejecutar el acto reclamado (Art. 38), o en su caso, cualquiera de las autoridades judiciales que ejerzan jurisdicción en el lugar en que reside la autoridad responsable, cuando ésta sea un juez de primera instancia (Art. 40), los que podrán conocer de la suspensión provisional del acto reclamado, en términos del artículo 39.

2° En el juicio directo de garantías, es la misma autoridad responsable la encargada de fijar las garantías y contragarantías para que surta efectos la suspensión del acto reclamado, según lo establece el numeral 173 de la ley en cita; en cambio, en el amparo indirecto, es el juez de distrito conforme al numeral 128, o en su caso, el superior del tribunal responsable en la hipótesis de jurisdicción concurrente, la encargada de fijar las cauciones para que surta efectos la medida cautelar.

En jurisdicción concurrente, no hay dispositivo alguno que faculte a las autoridades encargadas de su conocimiento, para que fijen el monto de las garantías para

que surta efectos la suspensión del acto reclamado, sin embargo, estimo que, siguiendo las reglas generales sobre suspensión, si están facultadas para ello, de conformidad con los artículos 130 y 136 de la Ley de Amparo, pues debe recordarse que la jurisdicción concurrente sólo opera en materia penal, por violación a los artículos 16, 19 y 20, fracciones I, VIII y X, de la Constitución Federal, y en estos casos el derecho a la libertad está protegido constitucionalmente por el artículo 20, fracción I.

Hay una patente contradicción entre el artículo 39 y el 123, fracción I de la Ley de Amparo, pues por una parte se señala que es la suspensión provisional la que procede cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, y por otro lado, en el último dispositivo invocado, se expresa que la suspensión es de oficio y se decreta de plano en el auto admisorio de la demanda.

Ante una contradicción de esta naturaleza, resulta necesario acudir al texto constitucional, y así, se encuentra que el artículo 107, fracción XII, segundo párrafo, es el que crea la jurisdicción anexa o auxiliar, y ahí se determina que la suspensión a concederse es solamente la provisional:

Art. 107. ... XII. ...

Si el juez de Distrito no residiere en el mismo lugar que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.

Así las cosas, obvia resulta la conclusión, pues entre dos dispositivos de la Ley de Amparo que se contradicen, debe prevalecer el que reproduce la disposición constitucional, y no aquél que la contradice. De tal suerte, que a pesar de tratarse de los actos contenidos en el artículo 123, fracción I, de la Ley, en que procede la suspensión de oficio, si el quejoso se somete a la jurisdicción anexa o auxiliar, solamente podrá obtener la suspensión provisional de los actos reclamados, pues constitucionalmente así se reguló, y será el Juez de Distrito, quien al dictar el auto admisorio de la demanda, resuelva sobre la suspensión de oficio; y en el incidente de suspensión formado a través de la jurisdicción anexa o auxiliar, deberá declararse sin materia, al haberse resuelto sobre los mismos actos en la suspensión de oficio.

3º En el amparo directo, la suspensión decretada por la autoridad responsable, se dicta antes de que se hubiese admitido siquiera la demanda de garantías, en tanto que en el juicio indirecto, por regla general, la suspensión se resuelve después de haberse admitido la demanda.

Sólo hay dos excepciones para decretar la suspensión provisional antes de que se admita la demanda de

amparo indirecto: a).- En la jurisdicción anexa o auxiliar, en que es una autoridad que no conocerá del amparo indirecto la que decide sobre suspensión provisional; y, b).- Cuando se presente la demanda ante un Juez de Distrito notoriamente incompetente, pero se reclame alguno de los actos previstos en el artículo 17 de la Ley de Amparo, como lo son aquellos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional (mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormento de cualquier especie, multa excesiva, confiscación de bienes, y cualesquiera penas inusitadas y trascendentales). En este caso, señala el segundo párrafo, del artículo 54 de la Ley de Amparo, que sin admitir la demanda de amparo, se resuelva lo procedente sobre suspensión provisional:

Art. 54. ...

En los casos de notoria incompetencia del juez de Distrito ante quien se presente la demanda, el juez se limitará a proveer sobre la suspensión provisional o de oficio cuando se trate de actos de los mencionados en el artículo 17, remitiendo, sin proveer sobre la admisión de la demanda, los autos al juez de Distrito que considere competente. Fuera de estos casos, recibida la demanda, el juez de Distrito, sin proveer sobre su admisión y sin substanciar incidente de suspensión, la remitirá con sus anexos al juez de Distrito que corresponda.

4° En amparo directo se resuelve sobre la suspensión sin substanciación de incidente, en tanto que, por

regla general, en el amparo indirecto se tramita el incidente de suspensión, con decisión sobre suspensión provisional y definitiva. En el caso de suspensión de oficio, no ha lugar a la formación del incidente de suspensión.

5° En el amparo directo no hay rendición de informe previo, pues siendo la propia responsable la que suspende el acto reclamado, conoce de todos los antecedentes necesarios para decretar o negar la suspensión; en cambio, en el indirecto constitucional, sí se hace el requerimiento de informe previo a las autoridades responsables, para decidir posteriormente sobre la suspensión definitiva.

6° El incidente de suspensión se lleva por duplicado en el juicio indirecto, de conformidad con el artículo 142 de la Ley de Amparo, mientras que en el directo, no se lleva duplicado, sino solamente en un solo tanto.

DECIMA QUINTA.- Al igual que en el amparo indirecto, en el directo también existe la suspensión de oficio y a instancia de parte, pero la suspensión oficiosa del amparo directo, difiere substancialmente de la regulada para el indirecto.

En efecto, la suspensión de oficio en tratándose del amparo indirecto, atiende a la naturaleza particularmente grave de los actos reclamados, pues en términos del artículo 123 de la Ley de Amparo, procede en los siguientes casos:

Art. 123. *Procede la suspensión de oficio:*

I. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal.

II. Cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.

En cambio, en el amparo directo, el único caso de suspensión de oficio se encuentra establecido en el artículo 171, referido a las sentencias definitivas de carácter penal, en donde con la sola presentación de la demanda, la autoridad responsable debe suspender de plano la ejecución de la sentencia, como se verá a continuación (316):

Art. 171. Cuando se trate de sentencias definitivas dictadas en juicios del orden penal, al proveer la autoridad responsable conforme a los párrafos primero y segundo del artículo 168 de esta ley, mandará suspender de plano la ejecución de la sentencia reclamada.

De lo expuesto, resulta que la autoridad responsable en los juicios del orden penal, tiene la obligación de suspender de plano, y de oficio, la ejecución de la sentencia señalada como acto reclamado, con la sola presentación de la demanda, sin necesidad de que le sea solicitada por el quejoso, y que como quedó dicho, no son los graves actos que menciona el preinvocado artículo 123.

(316) Véanse las críticas hechas al artículo 168 de la Ley de Amparo, en este propio capítulo, Supra III.1.

Esta conclusión encuentra apoyo además, en el contenido del artículo 107 del Pacto Federal, en su fracción X, segundo párrafo, que dice:

Art. 107. ... X. ...

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo ..."

DECIMA SEXTA.- Es criticable la forma en que está redactado el primer párrafo del artículo 125 de la Ley de Amparo:

Art. 125. En los casos en que es procedente la suspensión, pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo.

La crítica debe enfocarse a la frase "... se concederá si el quejoso otorga garantía bastante ...", que se encuentra en franca contradicción con la primera parte del artículo, en que dice "... En los casos en que es procedente la suspensión ..."; pues si se acepta que la suspensión es procedente, ésta no debe estar sujeta en su concesión, a que se otorgue o no garantía por el quejoso, ya que esto último, es un requisito de efectividad y no de procedencia.

Así las cosas, considero que el expresado primer párrafo del artículo 125, debiera estar redactado en los siguientes términos:

Art. 125. En los casos en que es procedente la suspensión, pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, dicha medida sólo surtirá efectos si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo.

DECIMA SEPTIMA.- Igualmente es criticable la redacción del artículo 127 de la Ley de Amparo:

Art. 127. No se admitirá contrafianza cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el amparo, ni en el caso del segundo párrafo del artículo 125 de esta ley.

En mi concepto, el artículo 127, debiera estar redactado de la siguiente manera:

Art. 127. No se admitirá contrafianza en los siguientes casos:

I. Cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el amparo; y,

II. Cuando de ejecutarse el acto reclamado, se afecten derechos del quejoso que no sean estimables en dinero.

DECIMA OCTAVA.- En materia laboral, los aspectos relativos a la suspensión se resuelven por quien no es la autoridad responsable, como se verá a continuación:

Art. 174. Tratándose de laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales del trabajo, la suspensión se concederá en los casos en que, a juicio del presidente del tribunal respectivo, no se ponga a la parte que obtuvo, si es la obrera, en peligro de no poder subsistir mientras se resuelve el juicio de amparo, en los cuales sólo se suspenderá la ejecución en cuanto exceda de lo necesario para asegurar tal subsistencia.

La regla general contenida en el artículo 170 de la Ley de Amparo, relativa a que es la autoridad responsable quien decide los aspectos suspensionales, se ve excepcionada por el citado artículo 174, en el que como ya se vio, faculta al presidente del tribunal laboral, para determinar lo relativo a la suspensión en amparo directo.

La explicación, mas no justificación, radica en que en materia laboral, por disposición del artículo 940 de la Ley Federal del Trabajo, corresponde al Presidente de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la ejecución de los laudos:

Art. 940. La ejecución de los laudos a que se refiere el artículo anterior, corresponde a los Presidentes de las Juntas de Conciliación Permanentes, a los de las de Conciliación y Arbitraje y a los de las Juntas Especiales, a cuyo fin dictarán las medidas necesarias para que la ejecución sea pronta y expedita.

Como lo dije, es una explicación al artículo 174 de la Ley de Amparo, pero no se justifica, porque como ley reglamentaria del artículo 107 de la Constitución General de la República, no puede ir más allá del precepto que reglamenta, y en este caso, la fracción XI, del dispositivo constitucional señala que será ante la autoridad responsable a quien se pida la suspensión del acto reclamado en amparo directo, y ella habrá de ser quien resuelva lo pertinente:

Art. 107. ...

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los tribunales colegiados de circuito, y la propia autoridad responsable decidirá al respecto; ..."

Así las cosas, por más que la legislación laboral señale al Presidente de las Juntas, como la autoridad encargada de llevar a cabo el procedimiento de ejecución, no debió la Ley de Amparo hacer lo mismo para los aspectos suspensionales en amparo directo, sino que debió haberse seguido la regla general del artículo 170, que reprodujo la disposición constitucional aludida, es decir, que debe ser la junta como órgano colegiado, quien debiera decidir sobre la concesión de la suspensión del acto reclamado en amparo directo en asuntos de trabajo.

DECIMA NOVENA.- En amparo directo, contra la resolución sobre daños y perjuicios derivados de la suspensión o ejecución del acto reclamado, promovidos conforme al artículo 129 de la Ley de Amparo, procede el recurso de queja en términos del artículo 95, fracción VII, de la propia Ley, siempre y cuando exceda de treinta días de salario, y, deberá interponerse dentro de los 5 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución recurrida, según lo estatuye el diverso 97, fracción II, del propio ordenamiento.

Hasta aquí las cosas, en lo que al medio de impugnación se refiere, parece estar ajustado a una técnica procesal adecuada, sin embargo, no se contiene en la Ley de

Amparo un precepto que señale ante quién debe interponerse la queja, ni en su caso, quién ha de resolverla.

En efecto, según el artículo 95, fracción VII, de la Ley de Amparo, procede el recurso de queja:

Art. 95. El recurso de queja es procedente: ...

VII. Contra las resoluciones definitivas que se dicten en el incidente de reclamación de daños y perjuicios a que se refiere el artículo 129 de esta ley, siempre que el importe de aquellas exceda de treinta días de salario.

Ahora bien, en términos del artículo 97, fracción II, se establece el plazo de cinco días para la interposición de la queja:

Art. 97. Los términos para la interposición del recurso de queja serán los siguientes:

II. En los casos de las fracciones I. V, VI, VII, VIII y X del mismo artículo, dentro de los cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida;

Sólo resta para hacer congruente a las disposiciones anteriores (artículos 95, fracción VII y 97, fracción II), el que en la ley se haga la designación del órgano encargado de recibir el escrito que contenga la interposición del recurso de queja, pues de otro modo, se haría nugatorio tal derecho para las partes.

A este respecto debo decir que el legislador olvidó establecer al órgano facultado para la recepción del recurso de queja, como ahora se verá de la transcripción del artículo 99, párrafo segundo:

Art. 99. ... En los casos de las fracciones V, VII, VIII y IX del mismo artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito, directamente ante el tribunal que conoció o debió conocer de la revisión, acompañando una copia para cada una de las autoridades contra quienes se promueva y para cada una de las partes en el juicio.

Como me propongo demostrar a continuación, las resoluciones dictadas en el incidente sobre daños y perjuicios ocasionados con motivo de la ejecución o inejecución del fallo reclamado en amparo directo, no admiten recurso alguno.

En efecto, si la queja se promueve ante el tribunal que conoció o debió conocer de la revisión, sólo se comprenden dos casos a saber: a) el de amparo indirecto; y, b) el de amparo directo en revisión, conforme al artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo.

Empero, el segundo supuesto, es decir, el de amparo directo en revisión, conforme al artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, debe dejarse fuera, pues el trámite está encomendado al Tribunal Colegiado de Circuito, y si en amparo directo, el tribunal que conoció o debió conocer de la revisión, lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

resulta un contrasentido que sea este órgano quien reciba el recurso de queja, para que posteriormente lo resuelva el Tribunal Colegiado de Circuito.

Así las cosas, de no tratarse del supuesto mencionado para amparo indirecto, todos los casos de resoluciones sobre reclamación de daños y perjuicios causados con motivo de la suspensión o ejecución del acto reclamado en amparo directo, no admiten recurso alguno.

VIGESIMA.- Durante la audiencia incidental, las autoridades responsables tienen la facultad de ofrecer pruebas, pero no podrán formular alegatos, pues esto último se reservó de modo exclusivo en el artículo 131 de la Ley de Amparo, al quejoso, tercero perjudicado si lo hubiere y el Ministerio Público Federal:

Art. 132. Promovida la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, el juez de Distrito pedirá informe a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de veinticuatro horas. Transcurrido dicho término, con informe o sin él, se celebrará la audiencia dentro de setenta y dos horas, excepto el caso previsto en el artículo 1331, en la fecha y hora que se hayan señalado en el auto inicial; en la que el juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes, las que se recibirán desde luego; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hubiera, y del Ministerio Público, el juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de esta ley.

Inexplicablemente se privó a una de las partes fundamentales del juicio, del derecho a formular alegatos; y esta crítica, verdaderamente tiene más sentido formal que esencial, pues en la práctica, las autoridades responsables tienen una nula intervención en el incidente suspensorial, salvo para rendir el informe previo, y ocasionalmente, acompañar algunos documentos en copia certificada; es decir, aun concediéndoles la facultad de expresar los alegatos que de buena prueba les corresponden, realmente no la ejercitarían, salvo en limitadísimas intervenciones.

VIGESIMA PRIMERA.- Cuando el acto reclamado se haga consistir en la detención realizada por autoridades administrativas o por la policía judicial, la autoridad responsable deberá, en el perentorio plazo de veinticuatro horas, consignar al quejoso al juez penal competente, o ponerlo en libertad, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 107, fracción XVIII, tercero párrafo, de la Constitución General de la República, so pena de incurrir en responsabilidad, pues resulta terminante este precepto al señalar que:

107. ...

XVIII. ... También será consignado a la autoridad o agente de ella, el que realizada una aprehensión, no pusiere al detenido a disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Esta disposición viene a complementar el artículo 16 constitucional, en lo que se refiere a la interpretación que ha de darse a la obligación de las autoridades administrativas de poner al detenido " inmediatamente a disposición de la autoridad judicial ", y que transcribo a continuación:

"... Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. ..."

En este orden de ideas, de la interpretación armónica de los artículos 16 y 107, fracción XVIII, tercer párrafo, del Pacto Federal, resulta que la autoridad administrativa, al ser señalada como autoridad responsable en un amparo en el que se le reclame precisamente la detención del quejoso, debe poner inmediatamente al detenido a disposición de su juez, entendiéndose por inmediatamente, el plazo máximo de veinticuatro horas, y de llegar a incumplir con este deber constitucional, incurrirá en el delito contra la administración de justicia previsto en el artículo 225, fracción XX, del Código Penal Federal, y sancionado por los párrafos antepenúltimo y último del propio dispositivo, con prisión de uno a seis años y de cien a trescientos días de multa, además de la privación del cargo e inhabilitación para el desempeño de otro nuevo en gobierno, por un período de uno a diez años.

B I B L I O G R A F I A**D O C T R I N A**

AGUIAR DIAS, José de. **Tratado de la Responsabilidad Civil.** (Da Responsabilidade Civil), Tomo II. Traducción de los doctores Juan Agustín Moyano e Ignacio Moyano. Editorial José M. Cajica, Jr. Puebla, México, 1957.

AGUILAR ALVAREZ Y DE ALVA, Horacio. **El Amparo contra Leyes.** Primera Edición. Trillas. México, 1989.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación
1917-1965, 1917-1975, 1917-1985, 1917-1988.

ARELLANO GARCIA, Carlos. El Juicio de Amparo. Segunda Edición. Porrúa. México, 1983.

AZUELA, Mariano, hijo. Introducción al Estudio del Amparo. Primera Edición. UANL, 1968.

BAKER, Richard D. Judicial Review in México. A study of de Amparo Suit. Published for the Institute of Latin American Studies by the University of Texas Press, Austin and London. U.S.A., 1971.

BARRON, Jerome A. and C. Thomas Dienes. Constitutional Law. In a Nutshell. West Publishing Company. St. Paul Minn. U.S.A. 1986.

BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín. Teoría del Estado. Fundamentos de Filosofía Política. Séptima Edición. Editorial Jus. México, 1985.

BAZDRESCH, LUIS. El Juicio de Amparo. Curso General. Cuarta Edición. Trillas, México, 1986.

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci. Diccionario de Política. Primera Edición en español. Siglo XXI Editores. México, 1981.

BLACK, Henry Campbell. M.A. Black's Law Dictionary. Centennial Edition 1891-1991. West Publishing Co. Sixth Edition by the Publisher's Editorial Staff. U.S.A., 1990.

BORJA SORIANO, MANUEL. Teoría General de las Obligaciones. Tomo Primero. Sexta Edición. Porrúa. México, 1968.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. Teoría y Técnica del Amparo. Vols. I y II. Cajica. Puebla, México, 1966.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Vigésimoséptima Edición. Porrúa. México, 1990.

-----, Las Garantías Individuales. Décimaoctava Edición. Porrúa. México, 1984.

CANAL, Julio de la. Diccionario de Sinónimos e Ideas Afines. Nueva Edición Revisada, Corregida y Aumentada. Compañía Editorial Continental, S.A. México, 1973.

CARNELUTTI, Francesco. Lecciones sobre el Proceso Penal. Bosh y Cía. Editores. Buenos Aires, 1950.

CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Segunda Edición. Porrúa. México, 1973.

-----, Responsabilidad Extracontractual del Estado en México, publicado en Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Tomo V. Primera edición. Ignacio Vado, Editor. México, 1982.

CASTRO, Juventino V. El Sistema del Derecho de Amparo. Porrúa. México, 1979.

-----, **Garantías y Amparo.** Quinta Edición. Porrúa. México, 1985.

-----, **Hacia el Amparo Evolucionado.** Tercera Edición. Porrúa. México, 1986.

-----, **La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo.** Porrúa. México, 1991.

Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal. Comentado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Primera reimpresión. México, 1987. Ed. Miguel Angel Porrúa.

Corpus Juris Secundum. A complete restatement of the entire american law, as developed by all reported cases. By Arnold O. Ginnow, Editor in Chief and George Gordon, Managing Editor. Volume 7A. West Publishing Co. U.S.A.

COVIELLO, Nicolás. **Doctrina General del Derecho Civil.** Cuarta Edición Italiana, revisada por Leonardo Coviello. Traducción de Felipe de J. Tena. U.T.E.H.A. México, 1938.

Diario Oficial de la Federación.

Diccionario Enciclopédico Salvat. Segunda Edición. Salvat Editores, S.A., Madrid, España, 1954.

FIX ZAMUDIO, Héctor. **El Juicio de Amparo.** Primera Edición. Porrúa. México, 1964.

FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo.** Vigésima sexta Edición, revisada y actualizada por Manuel Fraga. Porrúa. México, 1987.

FRANCHINI, Flaminio. **La Delegazione Amministrativa.** Dott. A. Giuffré, Editore. Milano, 1950.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

GALINDO GARFIAS, Ignacio, en **Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, Comentado.** Libro Cuarto, Primera Parte. De Las Obligaciones. Tomo IV. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Miguel Angel Porrúa, Librero Editor. México, 1987.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho.** 39a. Edición. Porrúa. México, 1988.

GONGORA PIMENTEL, Genaro. **Introducción al Estudio del Juicio de Amparo.** El artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Primera Edición. Porrúa. México, 1987.

-----, **Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Temas del Juicio de Amparo en Materia Administrativa.** Tercera Edición ampliada. Porrúa. México. 1990.

GONGORA PIMENTEL, Genaro David y Miguel Acosta Romero. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Tercera Edición. Porrúa. México, 1987.

-----, **Ley de Amparo**. Segunda Edición. Porrúa, México, 1985.

-----, **Código Federal de Procedimientos Civiles. Ley Orgánica del Poder Judicial Federal**. Segunda Edición. Porrúa. México. 1987.

GONGORA PIMENTEL, Genaro y María Guadalupe Saucedo Zavala. **La Suspensión del Acto Reclamado. Compilación Alfabética de Tesis Jurisprudenciales y Precedentes**. Primera Edición. Porrúa. México, 1990.

GONZALEZ COSIO, Arturo. **El Juicio de Amparo**. Segunda Edición actualizada. Porrúa. México, 1985.

GUERRERO LARA, Ezequiel y Enrique Guadarrama López (Compiladores). **La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984)**. Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. **Derecho de las Obligaciones**. Segunda Edición. Cajica. México, 1965.

HERNANDEZ, OCTAVIO A. **Curso de Amparo**. Segunda Edición. Porrúa. México, 1983.

IBÁÑEZ LANGLOIS, José Miguel . **Doctrina Social de la Iglesia.** Segunda Edición. Ediciones Universidad de Navarra, S.A. Pamplona, España, 1990.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. U.N.A.M., Diccionario Jurídico Mexicano. Tercera Edición. Porrúa. México, 1989.

KELSEN, Hans. **Teoría General del Derecho y del Estado.** Traducción de Eduardo García Maynez. Tercera Edición. UNAM, Textos Universitarios. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1969.

-----, **Teoría General del Estado.** Traducción de Luis Legaz Lacambra. Décimaquinta Edición. Editora Nacional. México, 1983.

LEON ORANTES, Romeo. **El Juicio de Amparo.** Tercera Edición. Ed. José M. Cajica, Jr., S.A. México-Buenos Aires, 1957.

LIRA, Andrés. **El Amparo Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano.** Fondo de Cultura Económica. Primera Reimpresión. México, 1979.

LOZANO, José María. **Tratado de los Derechos del Hombre.** Imprenta del Comercio de Dublán y Cía. México, 1876.

MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto. **El Juicio de Amparo en Materia Penal.** Porrúa. México, 1991.

MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. T. I, 3a. Edición actualizada. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1982.

MARTINEZ GARZA, Valdemar. El Inejercicio de la Acción Penal y su Impugnabilidad a través del Juicio de Amparo. Tesis profesional. Universidad Autónoma de Nuevo León. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1974.

MONTIEL Y DUARTE, Isidro. Estudio sobre Garantías Individuales. Imprenta del Gobierno en Palacio, a cargo de José María Sandoval. México, 1873.

MORENO CORA, Silvestre. Tratado del Juicio de Amparo, conforme a las Sentencias de los Tribunales Federales.

New Webster's Dictionary of the English Language. Deluxe Encyclopedic Edition. Delair Publishing Company, Inc. U.S.A. 1984.

NICOLINI JOSE, Humberto. La Responsabilidad Civil del Estado. publicado en Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Tomo V. Primera edición. Ignacio Vado, Editor. México, 1982.

NORIEGA, Alfonso. Lecciones de Amparo. Primera Edición. Porrúa. México, 1975.

-----, **Lecciones de Amparo**. Tercera Edición. Revisada y Actualizada por José Luis Soberanes Fernández. Porrúa. México, 1991.

NOWAK, John E. and Ronald D. Rotunda. **Constitutional Law**. Hornbook Series. Fourth Edition. West Publishing Company. St. Paul Minn. U.S.A. 1991.

ORTIZ DE BURGOS, José. **Diccionario Italiano-Español**. Diccionarios Cuyás. Ediciones Hyma. 12a. Edición. Barcelona, España, 1971.

OVALLE FAVELA, José. **Derecho Procesal Civil**. Cuarta Edición. HARLA. México, 1991.

-----, **Teoría General del Proceso**. HARLA. México, 1991.

PADILLA, José R. **Sinopsis de Amparo**. Segunda Edición. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1978.

PINA, Rafael de. **Diccionario de Derecho**. Primera Edición. Porrúa. México, 1965.

PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. **Representación, Poder y Mandato**. Porrúa. México, 1984.

PETIT, Eugene. **Tratado Elemental de Derecho Romano**. Traducción de la Novena Edición francesa. por D. José Ferrández González. Editorial Epoca. México, 1979.

PLANIOL, Marcelo y Jorge Ripert. Tratado Práctico de Derecho Civil Francés. Tomo Sexto. Las Obligaciones, Primera Parte. Traducción del Dr. Mario Díaz Cruz. Ed. Cultural. La Habana, Cuba, 1946. Pág. 77.

PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. Décimasexta Edición. Porrúa. México, 1982.

RABASA, Emilio. El artículo 14 y el Juicio Constitucional. Quinta Edición. Porrúa. México, 1984.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Madrid, España, 1978.

RICCI, Francisco. Derecho Civil Teórico y Práctico. Tomo XIII. Traducción de Eduardo Ovejero. Imprenta de Gabriel L. Horno. Madrid, España, sin fecha.

ROCHA DIAZ, Salvador. En Estudios Jurídicos y Otros Escritos, Voto Particular. Interpretación del artículo 19 de la Ley de Amparo en materia de la representación del Presidente de la República. Editorial Harla. Colección Estudios Jurídicos. México, 1991.

RODRIGUEZ, Ramón. Derecho Constitucional. Segunda Edición. Imprenta en la calle del Hospicio en San Nicolás Num. 18. México, 1875. Facsímil. Segunda reimpresión. UNAM. México, 1978.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Tomo Quinto, Obligaciones. Vol. I. Cuarta Edición. Porrúa. México, 1981.

RUIZ, Eduardo. **Derecho Constitucional.** Segunda edición corregida y condensada. Tipografía de Aguilar e hijos. México, 1902. Facsímil. Primera reimpresión. UNAM. México, 1978.

SAYAGUEZ LASO, Enrique. **Tratado de Derecho Administrativo.** T. I, Montevideo, Uruguay, 1974.

Semanario Judicial de la Federación.

Semanario Judicial de la Federación. Colección de las sentencias pronunciadas por los Tribunales Federales de la República. Segunda Epoca. Tomos I, III, IV. Imprenta de Francisco Díaz de León. México, 1881.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo.** Porrúa. México, 1959.

SOTO GORDOA, Ignacio y LIEVANA PALMA, Gilberto. **La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo.** Porrúa. México, 1959.

TRIBE, Laurence H. **American Constitutional Law.** Second Edition. The Foundation Press, Inc. U.S.A., 1988.

-----, **Constitutional Choices.** Harvard University Press. Cambridge Massachusetts, and London England. U.S.A. 1985.

TRIBE, Laurence H. and Michael C. Dorf. **On Reading the Constitution.** Cambridge Massachusetts, and London England. U.S.A. 1991.

Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Tomo V. Primera edición. Ignacio Vado, Editor. México, 1982.

URIBE-HOLGUIN, Ricardo. **De las Obligaciones y del Contrato en General.** Segunda Edición. Editorial Temis. Bogotá, Colombia. 1982.

VALLARTA, Ignacio L. **Cuestiones Constitucionales. Votos.** Tomo IV. Imprenta Particular a cargo de A. García. México, 1894.

-----, **El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus.** Imprenta de Francisco Díaz de León. México, 1881.

Vernon's, **Texas Codes Annotated. Civil Practice and Remedies Code. Sections 65.001 to End.** West Publishing Co. U.S.A., 1987.

VIDAL PERDOMO, Jaime. **Derecho Administrativo.** Editorial Temis, S.A., Novena Edición. Bogotá, Colombia, 1987.

West's. **Supreme Court Reporter Interim Edition. A Unit of the National Reporter System. Volume 111B. October Term, 1990.** West Publishing Co. U.S.A., 1991.

ZANOBINI, Guido. *Corso di Diritto Amministrativo*. Vol. Primo. Ottava Edizione, Doot. A. Giufferré, Editore. Milano 1958.

ZERTUCHE GARCIA, Héctor Gerardo. *El Acto de Gobierno y su Control Jurisdiccional*. Tesis profesional. Universidad de Monterrey, 1984.

-----, *La Jurisprudencia en el Sistema Jurídico Mexicano*. Primera Edición. Porrúa. México, 1990.

L E G I S L A C I O N

Código Civil para el Distrito Federal.

Código de Procedimientos Federales de 1897.

Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909.

Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, de 1931.

Constitución Federal de 1857.

Constitución Federal de 1917.

Ley de Amparo de 1861.

Ley de Amparo de 1869.

Ley de Amparo de 1882.

Ley de Amparo de 1919.

Ley de Amparo de 1936.

Ley de Amparo de 1936. Colección de Leyes Mexicanas. Ediciones Botas. México, 1940.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

E N T R E V I S T A S

HARMON, John. Abogado y Socio del Bufete Graves, Dougherty, Hearon and Moody, de Austin, Texas, E.U.A., durante los días 9 y 10 de septiembre de 1992.

REYNOLDS, Joe. Abogado y Bibliotecario del Bufete Graves, Dougherty, Hearon and Moody, de Austin, Texas, E.U.A., durante los días 9 y 10 de septiembre de 1992.

WILLIAMS, James A. Abogado y Socio del Bufete Graves, Dougherty, Hearon and Moody, de Austin, Texas, E.U.A., durante los días 9 y 10 de septiembre de 1992.

LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS SOBRE LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO

- I.- Ley de Amparo de 1861.
- II.- Ley de Amparo de 1869.
- III.- Ley de Amparo de 1882.
- IV.- Código de Procedimientos Federales de 1897.
- V.- Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909.

- VI.- Ley de Amparo de 1919.
- VII.- Ley de Amparo de 1936.
- VIII.- Reformas del 5 de enero de 1988, sobre el concepto legal de autoridad responsable.

CAPITULO SEGUNDO

CONCEPTOS DOCTRINALES

SOBRE LA AUTORIDAD RESPONSABLE

- I.- El concepto de autoridad
- II.- Definición de la autoridad responsable esbozado por José María Lozano.
- III.- Definición de Romeo León Orantes.
- IV.- Definición de Alfonso Noriega.
- V.- Definición de Humberto Briseño Sierra.
- VI.- Definición de Ignacio Burgoa.
- VII.- Definición de Carlos Arellano García.
- VIII.- Definición de José R. Padilla.
- IX.- Definición de Andrés Lira.
- X.- Definición de Luis Bazdresch.
- XI.- El concepto de autoridad responsable establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito.
- XII.- De los particulares como auxiliares de la administración pública.
- XIII.- Crítica a la definición legal de autoridad responsable, y concepto del sustentante sobre lo que ha de

entenderse por autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo.

CAPITULO TERCERO

LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO

I.- Porqué es "responsable" la autoridad en el juicio de garantías.

II.- Posición jurídica de la autoridad responsable frente al quejoso. ¿Es su contraparte?

II.1).- Opinión de Silvestre Moreno Cora.

II.2).- Postura de Alfonso Noriega.

II.3).- Criterio de Ignacio Burgoa.

II.4).- Posición de Juventino V. Castro.

II.5).- Criterio del sustentante.

III.- El sujeto pasivo en la acción de amparo y en el juicio de garantías.

IV.- De los órganos del estado que siendo autoridades, no lo son para efectos del juicio constitucional.

V.- Situación de los árbitros. ¿Pueden ser considerados como autoridades responsables en el Juicio de Amparo?

V.1).- Los árbitros estatales.

V.1.a). Las Juntas Locales y Federales de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

V.1.b).- La Procuraduría Federal del Consumidor.

V.2).- Los árbitros privados.

V.3).- ¿ Son los árbitros privados, tribunales especiales prohibidos por el artículo 13 constitucional ?

VI.- Los organismos descentralizados como autoridades responsables en el juicio de amparo.

VI.1).- El Instituto Mexicano del Seguro Social, como autoridad responsable en el juicio de amparo.

VII.- La autoridad responsable en el amparo contra leyes.

VII.1).- Criterios de la Suprema Corte de Justicia sobre las autoridades responsables que deben ser llamadas en el amparo contra leyes.

VII.1.a). Precedentes de la Suprema Corte sobre la autoridad responsable en el amparo indirecto contra leyes.

VII.1.b). Criterio de la Suprema Corte sobre la autoridad responsable en el amparo directo contra leyes.

VII.2. Opinión del sustentante sobre quiénes deben figurar como autoridades responsables en el amparo contra leyes.

VIII.- El Ministerio Público como autoridad responsable en el juicio de amparo, cuando se niega a ejercitar la acción penal. Planteamiento del problema.

VIII.1.- Criterio de la Corte en el que considera procedente el juicio constitucional, contra actos del Ministerio Público al abstenerse de ejercer la acción persecutoria.

VIII.2. Criterio de la Corte en el que considera improcedente el Juicio de Amparo, contra actos del Ministerio Público en que decreta el inejercicio de la acción penal.

VIII.3.- Inexistencia de dispositivo legal o constitucional, que señale la improcedencia del Juicio de Amparo contra el inejercicio de la acción penal. (Improcedencia jurisprudencial).

VIII.4.- Criterio del sustentante. El Juicio de Amparo como único medio de restauración constitucional, para impedir el inejercicio ilícito de la acción penal.

CAPITULO CUARTO

RESPONSABILIDADES DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO.

I.- Responsabilidades de las autoridades responsables en el juicio de amparo.

II.- Responsabilidad civil de las autoridades en el juicio de amparo.

III.- Responsabilidad penal de las autoridades responsables en el juicio de amparo.

III.1. Antecedentes legislativos sobre la responsabilidad penal de la autoridad responsable en el juicio de amparo.

III.1.a). Responsabilidad penal de la autoridad responsable en la Ley de Amparo de 1861.

III.1.b). Responsabilidad penal de la autoridad responsable en la Ley de Amparo de 1869.

III.1.c). Responsabilidad penal de la autoridad responsable en la Ley de Amparo de 1882.

III.1.d). Responsabilidad penal de la autoridad responsable en el Código de Procedimientos Federales de 1897.

III.1.e). Responsabilidad penal de la autoridad responsable en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909.

III.1.f). Responsabilidad penal de la autoridad responsable en la Ley de Amparo de 1919.

III.2. Responsabilidad penal de la autoridad responsable en la legislación vigente.

IV.- Responsabilidad penal constitucional de las autoridades responsables en el juicio de amparo.

IV.1. Delitos constitucionales de repetición del acto reclamado y de incumplimiento a una ejecutoria de amparo.

IV.2. Delitos constitucionales de negativa de suspensión del acto reclamado y, de admisión de fianzas ilusorias o insuficientes.

V.- Responsabilidad penal legal de las autoridades responsables en el Juicio de Amparo.

V.1. Delito de falsedad.

V.2. Delito de revocación maliciosa del acto reclamado.

V.3. Delito de desobediencia a un auto de suspensión.

V.4. Delito de resistencia al cumplimiento de mandatos u órdenes en materia de amparo.

V.5. Delito de violación de garantías.

CAPITULO QUINTO
FACULTADES, CARGAS PROCESALES Y OBLIGACIONES
DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES
EN EL JUICIO DE AMPARO

I.- Facultad de representación de las autoridades responsables en el juicio de amparo.

I.1.- La representación del Presidente de la República en el juicio de amparo.

I.2.- Facultad para designar delegados de las autoridades responsables.

II.- Cargas procesales, obligaciones y facultades de las autoridades responsables durante el procedimiento de amparo indirecto.

II.1.- Cargas procesales de la autoridad responsable en el juicio de amparo indirecto.

II.2. Obligaciones de la autoridad responsable en el juicio de amparo indirecto.

II.3.- Facultades de la autoridad responsable en el juicio de amparo indirecto.

III.- Cargas procesales, obligaciones y facultades de la autoridad responsable en el amparo directo.

III.1.- Cargas procesales y obligaciones de la autoridad responsable en el juicio de amparo directo.

III.2.- Facultades de la autoridad responsable en el juicio de amparo directo.

IV.- Cargas procesales, obligaciones y facultades de las autoridades responsables en la suspensión del acto reclamado.
Aspectos generales.

V.- Cargas procesales, obligaciones y facultades de las autoridades responsables en la suspensión del acto reclamado en el amparo directo.

VI.- Cargas procesales, obligaciones y facultades de las autoridades responsables en el incidente de suspensión en amparo indirecto.

VII.- Cargas procesales, obligaciones y facultades de las autoridades responsables y las que intervengan en el procedimiento de ejecución de la sentencia amparatoria y del auto de suspensión.

BIBLIOGRAFIA